الادارة

مجلة علمية ربع سنوية

- مخصص الاحلال فى القيادات الادارية
- دور مراكز البحوث فى التنمية
- تجربة التخطيط الصحى القومى فى مصر
- العلاقات الثقافية الدولية
- الرقابة الادارية — مفهومها وأبعادها
- أعمدة الحكمة المنسية فى عملية الاتصال

يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية

المجلد الخامس

العدد الثالث - يناير ١٩٧٣

الادارة

مجلة علمية ربع سنوية
يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية

رئيس التحرير
احمد عبد الغفار

العدد الثالث
يناير ١٩٧٣

مذكرة من التحرير

مخصص الإحلال في القيادات الإدارية

أفواج متلاحقة لضمان الاستمرار والمستوى

فى بحث يثير الاهتمام أشار أحد رجال الادارة فى اليابان(١) الى كتاب لأحد الكتاب اليابانيين بعنوان «أبعاد جديدة للاقتصاد اليابانى»(٢)حاول صاحبه أن يقيس قياسا كميا الأسباب والعوامل المختلفة لنمو ذلك الاقتصاد نموا سباقا بقصد معرفة مدى اسهام العمل ورأس المال والتكنولوجيا فى ذلك النمو والنسبة التى شارك بها كل عنصر من العناصر الثلاثة فيه . وبالرغم من صعوبة مثل تلك المحاولة اتبع صاحب الكتاب — وهو أحد العاملين فى جهاز التخطيط الاقتصادى فى اليابان — الأساليب التحليلية التى سبق أن اتبعها أحد الكتاب الأمريكيين(٣) — وهو بدوره من لجنة التنمية الاقتصادية فى الولايات المتحدة — ولم يصل فى صددها الى نتائج مقطوع بصحتها ولكنها تنطوى على دلالة تكاد تكون متفقا عليها وان اختلفت نسبة مساهمة هذه العناصر فى النمو الاقتصادى طبقا لاختلاف التقدير . وقد احتاط الكاتب لذلك بوصفه للنتائج التى انتهى اليها تفكيره بقوله محذرا أنها تحمل فى طياتها هامشا للخطأ . وفى الجدول الموضح فى الصفحة رقم ٦ تلخيص لنسبة ما تسهم به العناصر الثلاثة فى النمو الاقتصادى كما أورده المؤلف اليابانى .

---

(١) Toyoaki Ono وهو رئيس شركة جوجو للورق ، وقد بنى بحثه على مجموعة أحاديث أدلى بها فى أبريل سنة ١٩٧٢ خلال زياراته للمكسيك والاكوادور وفنزويلا كمدير متطوع موفد من اللجنة التعاونية للادارة الدولية (IMCC) التابعة للجمعية اليابانية للادارة الدولية . والبحث منشور فى مجلة الادارة اليابانية Management Japan — المجلد السادس العدد الاول — صيف سنة ١٩٧٢ — صفحة ٢٠ وما بعدها .

(٢) ذكره الباحث وهو Hisao Kanamori : «New Dimensions of the Japancse Economy» — 1972.

(٣) أورده الكاتب نقلا عن المؤلف: E.F. Denison : «The Source of Economic Growth in the United States and Alternatives before the United States», Committee for Economic Development; Supplementary Paper No. 13, 1962.

E.F. Denison: «Why Growth Rates Differ», The Brookings Institution, 1967.

ويستلفت النظر بصفة خاصة فى هذا التصوير أن نسبة اسهام التكنولوجيا فى تطوير الاقتصاد فى المناطق الثلاث أكبر بوضوح من نسبة اسهام رأس المال ونسبة اسهام العمل . ولقد أوضح الكاتب أن التكنولوجيا فى هذا التحليل يتسع مداها اتساعا كبيرا . فهى لا تشمل فقط المستحدثات الفنية والوسائل الجديدة المستخدمة فى مجالها هنا وهناك، بل تشمل كذلك فى اصطلاح المؤلفين ، المقدرة الادارية ، أى المقدرة على توليد نتائج عن طريق التكامل والتنسيق بين العمل ورأس المال والمعدات .

ومع أن الباحث لم يبين الأساليب التحليلية التى اعتمد عليها المؤلفان الأمريكى ثم اليابانى ، ومع تحذيراتهما المتكررة وتحفظهما فى شأن أخذ ما وصلا اليه مأخذ الاحتياط فان البادى انهما اتخذا معدل النمو أصلا ثم أخرجا منه معدلات انتاجية العمل ورأس المال والريادة فى الانتاجية التى يمكن ارجاعها الى طرائق الانتاج الفنية الحديثة والمتغيرات الاقتصادية فى التكاليف والأسعار . وارجعا ما بقى الى المهارات الادارية الفائقة التى أوصلت اليابان الى مكانها المرموق بين الدول المتقدمة من حيث تحقيق ذلك المعدل المرتفع من النمو . وقد أورد الباحث فى بحثه ما يحسبه من خصائص الادارة فى اليابان وهى خصائص تنفرد بها عن الادارة فى المناطق الأخرى .

وكيفما كان الرأى فى ذلك التحليل فليس من ريب فى أن أهمية الدور الذى تضطلع به الادارة فى النمو الاقتصادى محل اتفاق الجميع بمايكاد يجعله من المسلمات فى كل تفكير حديث . وسواء ارتفعت نسبة مساهمة هذا العنصر أو ذاك ، فان مقدار النمو الذى يمكن ارجاعه الى المهارة الادارية لا يمكن أن يكون أقل من مقدار مايمكن ارجاعه الى العاملين الآخرين . والذى يعنينا هنا أن نشير اليه هو ما يدل عليه ذلك التحليل من الدور البالغ الأهمية الذى تنهض به الادارة فى تجارب الدول التى سجلت تقدما مشهورا فى النمو .

فى هذا العـــدد

نسبة اسهام العمل وراس المـال والتكنولوجيا في النمو الاقتصادى

	معدل النمو	نسبة الاسهام المعدل السنوى			
	٪	العمل ٪	رأس المال ٪	التكنولوجيا ٪	السنوات
اليـــابان	١ر١٠	٣ر١	٧ر٢	١ر٦	١٩٥٥ـ١٩٦٨
أوربا الغربية	٨ر٤	٨ر٠	٩ر٠	١ر٣	١٩٥٠ـ١٩٦٢
الولايات المتحدة	٣ر٣	١ر١	٨ر٠	٤ر١	

لنا تجارب زاهية

وفى تجربتنا نحن قامت الادارة بمثيل لهـذا الدور أو بأقل منه أو بأكثر منه فى ظروف بالغة الصعوبة . ومن الجور أن نقلل من اثر ما قامت به من هذا القبيل . ولا نذهب مذهب التقرير الدراسى لكى نذكر التاريخ منذ اتساع نطـاق القطاع العام فى السنين الأولى للتمصير والتأميم ، فنحن جميعا لا نذكر ذلك فقط ولـكننا عشناه ونعيشه حتى اليوم . من الجور أن نغمط الادارة المصرية حقها فقد سجلت لنفسها بعض النجاحات معتمدة على الاجتهاد والموهبة وحدهما وبغـير مساندة من التطور العلمى الواجب . حدث ذلك فى كثير من الحالات ، وحدث تقدم رائع فى مجالات الادارة مما كان مضرب الأمثال فى حالات قليلة أخرى . كل ذلك مع خلفية التحول الاشتراكى والتطور الاجتمـاعى المصـاحب له والتوسع الانتاجى فى أكثر من مجال ومع تجربة التخطيط وتجربة المسارات التشريعية والرقابية والاشرافية، ومع استشراف آفاق جديدة لم تكن معروفة من قبل أو كانت معروفة على قلة وضآلة خبرة .

مع كل هذه الظروف ينبغى ان يقـرر الراى المنصف أن المقـدرة الادارية المصريـة مرت فى مرحلة الاختبار بنجاح قليل أو كثير . وقد اعتدنا أن نضرب مثلا لنجاح الادارة فى قناة السويس وفى السد العالى وهما مثلان رائعان للمهـارة الادارية المتفوقة. وهناك أمثلة غير قليلة سجلت الادارة فيها توفيقا مشهودا ونتائج مشرفة مـع توسع تجاوز ماكان مقدرا ابتداء . ومن يقرأ عن الادارة فى السد العالى يعترف بالمقدرة الادارية الثابتة فى التوجيه والاشراف والمعايشة وحـل المشاكل الصغيرة والكبيرة بالفهم والصبر والتفكير المنظم. يرى ذلك فى التخطيط العينى وفى تنظيم القوى العاملة مع المرونة فى اللوائح والميزانية المتطورة واختفاء البيروقراطية والرعاية الاجتماعية والتأثر بالبيئة والتأثير فيها وتناول أدوات الانتاج الكبيرة والتعاون مع الخبرة السوفيتية وغير ذلك ممـا ينطق بالمقدرة الحقيقية فى ادارة مثل هذا المشروع الهام . وكما قال الأستاذ عبد السلام نبيه(١) ان السد العالى نموذج لمدى خبرة الادارة المصرية فى القطاع العام فى قيادة أصعب العمليات التكنيكية وأشقها وصولا الى الهدف بنجاح لاينكر . فدون عمل الادارة لحشد الموارد البشرية والمادية

(١) « الادارة فى السد العالى » ــ اعداد عبـد السلام نبيه نائب مدير الهيئة العامة لبناء السد العالى للشـئون المالية والادارية ــ القاهرة ١٩٧٢ .

وفى تخطيط العمل تخطيطا عمليا دقيقا ، وفى وضع كل رد لأقصى ما يستطيع من جهد وطاقة لتحقيق العمل المحدد ، ودون متابعة فعالة ورقابة مستمرة ومواجهة العقبات اثر نشوئها ودون التفكير الخلاق لمواجهة الظروف الدائمة التغير والمشاكل غير المتوقعة ، دون هذا جميعه ما كان يمكن التنسيق بين عمل هذا العدد الضخم من العاملين الذين وصلوا فى بعض مراحل العمل فى السد العالى الى أكثر من ٣٠ الف عامل ومهندس فى موقع السد العالى وبين مصادر التوريد التى تقع على بعد آلاف الكيلو مترات .

واستنصافا للادارة المصرية لابد أن نذكر أن عملها فى ابان فترة التحول الاشتراكى له متطلبات ومواصفات لا تجعل جهدها مقصورا على العمل الادارى كعمل ادارى فقط ، ولكنها تلقى على عاتقها الى جانبه بكثير من الواجبات وتفرض عليها متابعة الأنظمة والتشريعات ومراعاة الاعتبارات التى تتحتم مراعاتها . واحقاقا للحق ينبغى أن نقول أن الجيل الذى كان من نصيبه أن يحمل عبء كل ذلك نجح معظمه نجاحا مقدورا تشهد به النتائج بالرغم من الخطأ والزلل اللذين كان لابد من قدر منهما فى الصورة الشاملة .

***

قبل التمصير والتأميم

ولم يكن أمر ادارة ما تناولته الدولة بالتمصير أو التأميم يثير صعوبة قبل ذلك لسببين : الأول أن مالكى المشروعات والأعمال التى مصرت أو أممت — أو ممثلى هؤلاء المالكين تمثيلا ذاتيا — هم الذين كانوا يتولون ادارتها يحفزهم دافع الكسب الشخصى بدون حدود ، وكل ما سوى ذلك من أهداف للادارة كان يقع موقعا ثانويا فى تفكيرهم ، اذ كان المناخ السائد ينقصه استكمال الكفالة الاجتماعية كما كانت تنقصه النظرة الاقتصادية المخططة والمسيرة المناسبة لها ، ولم يكن يستظل الا بنظام ضرائب (**لا تزال أطلاله باقية**) يقوم على فلسفة اقتصادية ومالية ليبرالية. واقع الأمر أن مشكلة الادارة لم تكن قائمة أو لم تكن محسوسة قبل نشوء القطاع العام ، فلما انفصلت الادارة عن الملكية فى ذلك القطاع ظهرت الحاجة الى توفير ادارة من نوع آخر ومن مدرسة فكرية مختلفة . ومع أن تهيئة الأسباب لظهور النوع المطلوب من الادارة لم تؤخذ لها اى أهمية ، فقد اضطلعت الادارة المصرية بدورها — بغير اعداد كاف وبغير تهيىء — على وجه هو الذى نصفه فنقول بأن من الجور أن نغمط حقها وجهدها بشأن ما وصلت اليه من نتائج مع التسليم بوجود هامش من الخطأ ومن الانحراف فى أحوال لابد أن نقول أنها قليلة . والسبب الثانى أن قطاع الأعمال قبل التمصير والتأميم كان قطاعا صغيرا نسبيا الى جانب قطاع الأعمال العام الذى شهدنا تطوره فى الستينيات ، وكذلك كان قطاع الخدمات محدودا بالاحتياج المتصور من جهة وبنقص فى الاهتمام بتوصيل الخدمات الى مستحقيها من جمهور الشعب استيحاء من تفكير اقتصادى واجتماعى مختلف عما كان سائدا قبل ذلك من جهة ثانية .

ومن الواجب أن نعترف ليس فقط أن العبء كان كبيرا — ولا يزال كبيرا — وانما أن نقول أن الآمال فى بعض الحالات كانت تتجاوز الامكانيات من ناحية ، وأن بعض العاملين الذين تتوقف عليهم النتائج كانوا فى أحوال لا يبذلون المعونة المطلوبة بالروح التى يلزم دائما أن تسود فى مضمار الأعمال من ناحية أخرى .

---

(١) الجهاز المركزى للتنظيم والادارة — قطاع ترتيب الوظائف : الادارة العامة للاحصاء الوظيفى : مذكرة بشأن دراسة وتحليل بعض سمات العاملين بمستوى الادارة العليا والذين سيبلغون سن الاحالة الى المعاش خلال الفترة من عام ١٩٧٢ حتى عام ١٩٧٦ .

ولا يعنى كل ذلك انه ليس فى الامكان ابدع مما كان ، فان هناك فى شأن الادارة كما فى غيرها من الشئون مجالا واسعا للاجتهاد والتمنى مما يقتضى جهدا موصولا لتحقيق مستوى أرفع ونتائج أكبر تحتاج اليهما البلاد اليوم أكثر مما كانت تحتاج اليهما فى أوائل الستينيات .

***

الذاهبون والقادمون

المهم أن هذا الجيل من رجال الادارة الذى اضطلع بما اضطلع به فى المرحلة الماضية سيذهب أو سيذهب معظمه بما له وما عليه وسيسلم لواء القيادة الى الصفوف التالية ان عاجلا وان آجلا .

ففى الدراسة التحليلية التى قام بها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة يتضح أن ٢٧ر٨٪ من عدد الذين يشغلون وظائف الادارة العليا سوف يبلغون سن الاحالة على المعاش فى السنوات الخمس القادمة ، وهى نسبة مرتفعة تقتضى الاعداد لاحلال من يحلون محل افرادها منذ الآن ، اعدادهم ليس بالمصادفة البحت ولا بالاعتماد على الاجتهادات الفردية أو الاستعداد النظرى للقيادة ، بل بتزويدهم بقدر ملحوظ من المعرفة ومن المهارات الادارية المكتسبة ، فان القيادة الادارية أصبحت فنا ليس من شك أن التميز فيه يتطلب استعدادا خاصا ، ولكن جانبا ملحوظا منه يمكن أن يكتسب بالتدريب والتعرض للمواقف المشابهة واستعراض الحلول الملائمة لكل حالة . ذلك أن مجموع شاغلى وظائف الادارة العليا — وفى تقدير جهاز التنظيم أنه ٥٧٩٣ أخذا من عدد وظائف ما يسميه القانون وظائف الادارة العليا وهى وظائف الفئات الممتازة ووكلاء الوزارات والفئات الأولى — تمثل منه النسبة آنفة الذكر ١٦١٥ عاملا ، وهم موزعون على القطاع الحكومى والقطاع العام والكادرات الخاصة ، فمن هؤلاء ٤٤٢ فى القطاع الحكومى و ٥٨٢ فى القطاع العام و ٥٩١ فى الكادرات الخاصة . فاذا استبعدنا هؤلاء الأخيرين ، لأن الخلافة فى هذه الكادرات — وان استندت الى بعض المعايرة العلمية الى جانب خصال فردية ليس من المحتوم أن تكون بينها مرجحات قيادية — تكاد تسير على وتيرة زمنية أو شبه زمنية ، ولا تثير من اجل ذلك صعوبة يعتد بها . **اما القيادات الادارية المتقاعدة فى القطاعين الحكومى والعام ، اى فى مجالى الخدمات والانتاج وما يتصل بهما من سياسات التخطيط والتنفيذ فينبغى أن تستوقف النظر لانها هى التى تتطلب استعدادا خاصا واعدادا خاصا ولابد ان تؤخذ لذلك الأهبة منذ الآن** . والحق أن هذا التحليل الذى قام به جهاز التنظيم وان كان كميا لا يعرض لأية مرجحات كيفية فانه ينبه الى ظاهرة تستوجب عناية القيادة العليا كما تتطلب عملا مستمرا وهادفا فى نطاق المعرفة والتدريب . ولابد أن ننصف أصحاب التحليل فنقول انه كمى لا كيفى لأن التحليل الكيفى يكاد يكون غير مستطاع فالحكم فيه ينبغى أن يكون قياسا لأكثر من ظاهرة — وليس قياس النتائج الرقمية وحدها — بمعدلات ليس من السهل تحديد بعضها . كذلك فان الحصر عن طريق عدد ونوع الوظائف التى توصف بوظائف الادارة العليا من واقع الموازنات الوظيفية هو القدر المتاح من ألوان الحصر فى غيبة تلك المعدلات .

***

الفئات والقدرات

وقد يختلف الرأى فى هل شغل هذه الوظائف فى ذاته يدل على قدرات قيادية . ربما كان ذلك صحيحا أو يفترض أنه صحيح فى بعض الوظائف التعليمية أو العلمية وفى بعض وظائف يطلب فيها قدر محدد من المعرفة والخبرة . ولكنه لا يمكن أن يكون صحيحا فى جميع وظائف قطاعى الخدمات والاعمال أو فيما تسميه الدراسة القطاع الحكومى والقطاع العام على أن تستبعد من القطاع الأول وظائف المراكز السيادية والسياسية . عندئذ

يصبح حقا ان نتساءل هل شغل الوظائف فى ذاته يعنى توافر قدرات قيادية معينة فى شاغلى تلك الوظائف . وما هى تلك القدرات ، وما السبيل الى التعرف عليها وقياسها قياسا يطمأن اليـه اذا علمنا أن الاستناد الى التجارب السـابقة قـد لا يكون كامل الدلالة على وجود تلك القـدرات ومداها ، **ذلك أن شغل وظيفة سابقة بنجاح قد لا يكون مضـمونا فى وظيفة أخرى والعـكس صحيح.ليس من المحتوم اذن أن نقول دائما ان شغل وظيفة من وظائف مايسمى بالادارة العليا يعنى ضرورة توافر مهارة قيادية ملحوظة ، فكم رأينا ونرى شواهد على فساد ذلك النظر.ولكن أكان هناكسبيل آخر الى حصر القياداتالادارية بمفهوم ادق واعمق من مجرد شغل الوظائف ، ما دام أن المفروض أن من يصل الى شغلوظيفة من هذه الوظائف لابد أن تتوافر فيه مواصفات خاصة من بينها قدرة معينة على القيادة . ولكن هل يعنى ذلك من ناحية أخرى أن من لم يصلوا الى شغل وظائف من هذا القبيل ، سواء بحكم سنهم أو بحكم عدد الوظائف أو لأى سبب آخر، يفتقدون المهارات القيادية التى يصعب قياسها؟ ان الجواب الايجابى على هذا السؤال يطـوى شططا فى الحكم لأن المهارات القيادية كمـا قد تتوافر فىالوظيفة الأكبر فانها قد تتوافر فىالوظيفة الأصغر** . وان كان من المسلم به أن التجـربة تؤكدها والخبرة التى تراكمها الممارسة الطويلة توطدها وتحصنها . ومؤدى ذلك أن المهـارة القيادية مطلوبة فى الوظائف الأصغر كمـا هى مطلوبة فى الوظائف الاكبر . بل ان بعض النظر الادارى يعنى بهـا فى أدنى مستويات الادارة بنفسالقدر الذىيوليها اياه فىالمستوياتالأعلى . وقد شـاهدت تطبيقات لهذا النظـر فى بعض الصناعات خاصة فى البلاد المتقدمة حيث كانوا يولون اهتماما متزايدا بالمواصـفات القيادية فى رؤساء العمال المشرفين على صف الانتاج الأول لا يقـل عن الاهتمام بهـا فى الصفوف الادارية العليا . بل استوقفت نظرى السلطات الواسعة التى يمنحونهـا لهذه القيـادات حيث يضعون سلطات التشغيل والأبعاد فى مسـتوى ادارى اقرب ما يكون الى صفوف الانتاج الاولىأوصفوف الأداء الأولى اذا اتصل الأمر بالخدمات — مع الضمانات القانونية والنقابية اللازمة — بـل يرجعون تقيـيم التنظيم ذاتـه الى موقع تـلك السلطات من عنابر الانتاج أو نقاط اللقاء بـين طالبى الخدمات ومن يؤدونها اليهم . وليس من ريب فى أن دور القيادات العليا فى تحقيق ذلك تنظيميا دور شاقولكنه بعيد الأثر ولابدأنيستعان فيه بأوضاع متطورة تشريعيا وقضائيا،كما ينبغى أن يستعان فيه بالمنظمات السياسية والنقابية فى اطار من التفكير الاقتصادى الوطيد .

واذا كنا لم نصل فى كل الحالات الى وضـع معدلات اداء مقررة فى الأعمال المتكررة — وهو أمر تفسد المحاولات فيه اعتبارات من الكم على حساب الكيف فى معظم ما جرى منه حتى الآن — فان أصعب من ذلك بكثير أن نصل الى محددات اداء فى الأعمال غير المتكررة وأكثر صعوبة عندما يتصل الأمر بالادارة العليا . ومع كل ما يلحق ذلك من صعاب فان من الممكن الاتفاق علىأسس أو قياسات ان لم تكن قاطعة الدلالة فانها مرجحة لها ترجيحا مفيدا فى معظم الحالات ، وشرط ذلك هو أنترسى أهدافالخطة الاقتصاديةوالاجتماعية علىأسس مستقرة — ومرتبطة بالواقعوالممكن— وكلنا نرجو ألا يتخلف عنها الزمن كيفمـا كانت الأحوال .

***

ملاحظات موضوعية

وتبقى بعد ذلك فى شأن الدراسة الكمية التى نعقب على نتائجها بعض ملاحظات لابد أن نضعها موضع النظـر :

المجموعات الوظيفية

الملاحظة الأولى ان ما عنيت الدراسة بابرازه من انتماء القيادات الادارية التى تتقاعد فى خلال

السنوات الخمس القادمة الى ماسمى بالمجموعات الوظيفية المقسمة طبقا للمؤهلات الدراسية : قانونية وتجارية وهندسية ومثل ذلك ، طائش الدلالة بالنسبة للقيادات الادارية فى القطاع العام ، خاصة لأن القائد الادارى الذى نعترف له بقدر من النجاح ليس من المحتوم أن يكون قد تلقى تأهيلا تجاريا أو قانونيا أو هندسيا عندما يتصل البحث بالمستويات العليا فى الادارة . ولا نظن أن هناك خلافا فى الرأى حول ذلك، فان آية تسليمنا بهذه الحقيقة أنه حتى فى بعض الدراسات العليا فى الجامعات لا يشترط أن يشترك فيها من تلقى معرفة من نوع خاص وانما تقبل فيها أنواع المعرفة المختلفة فى ظل شروط خاصة . وآية أكبر أن مراكز التدريب الخاصة بالادارة العليا هنا وهناك تستقبل كل أنواع الدارسين من أصحاب المعرفة التجارية والهندسية والقانونية ورجال القوات المسلحة وغيرهم . وانما تشترط أنواع خاصة من الدراسة فى وظائف التخصص من المستويات المتوسطة فقط . فاذا تجاوز أصحابها تلك المجالات الى مستويات الادارة العليا أصبح الضابط هو القدرة الادارية فى ذاتها بغض النظر عن المنحى التخصصى الذى جاءت منه. والكلام هنا منصرف الى الادارة العليا فى ذاتها وليس الى ما دونها من المستويات التى يجوز فى شأن توصيفها اشتراط مؤهل من هذا النوع أو من ذاك . وقد يكون التحليل قد عنى بذلك لكى يحاول أن يبرز فى شأن الادارة الوسطى مدى الاحتياج الى الأنواع المختلفة من المؤهلات الدراسية وخاصة أن ما يسمى بوظائف الادارة العليا يشمل « فئات » هى أقرب الى ذلك المستوى الأوسط منه الى مستوى الادارة الأعلى.

نظرة إلى المستقبل

والملاحظة الثانية أن التحليل اهتم بالخارجين تقاعدا ممن يشغلون وظائف الادارة العليا بمفهوم قوانين التوظف واكتفى بتقرير الحقيقة التى أسفر عنها الاحصاء وهى أن عدد هؤلاء يبلغ ١٦١٥ من أصل مجموع وظائف هذا المستوى وهى تبلغ ٥٧٩٣ عددا فى « المرحلة الراهنة » من نمونا الاقتصادى والاجتماعى ، وهو نمو لابد أن يربو وأن يلحقه التزايد بحكم النمو العام، منبها الى جسامة نسبة الخارجين بالتقاعد الى كوادر العاملين الحالية . ولم يجاوز التحليل الاحصائى ذلك — وما كان له أن يجاوزه — للتنبيه الى محاولة استطلاع الاحتياجات القادمة الناجمة عن النمو المرتقب . **فاذا أخذنا فى حسابنا ما يتوقع من زيادة فى تلك الاحتياجات مستقبلا الى جانب الوظائف التى يخرج شاغلوها ببلوغ سن الاحالة الى المعاش لجاز لنا أن نقول أن مقدار الاحتياج فى السنوات الخمس القادمة لابد أن يزيد على النسبة التى أسفر عنها الاحصاء بما يصل الى ثلث القدر الحالى فى أقل التقدير.**

الصفوف التالية

والملاحظة الثالثة أنه كان يكون مجديا لو دلنا الاحصاء على احتمالات توافر العدد الكافى من الصف الثانى الذى يأتى قبل وظائف الادارة العليا فى السلم الوظيفى . ويقيننا أن عددا كافيا أو أكثر من كاف متوافر من هؤلاء وان كان لابد من تزويدهم بالقدر اللازم من المعرفة والتدريب مع تعريضهم لتجارب مشابهة لما قد يضطلعون به مستقبلا عندما نلقى اليهم بمقاليد الادارة العليا. فاذا قلنا ان شاغلى الوظائف من الفئة الأولى من الذين أمامهم سنوات للعمل قبل بلوغ سن التقاعد (غير من يبلغون سن الاحالة على المعاش فى السنوات الخمس القادمة وعدد هؤلاء طبقا للدراسة الاحصائية التى نعرض نتائجها ٨٥٢ من مجموع وظائف الادارة العليا فى تعريف قوانين التوظف وهو ٥٧٩٣) ، اذا قلنا أن هؤلاء هم الصف الثانى فى القيادات الادارية ، فان من هم دونهم فى التسلسل الادارى هم الصف الثالث. وربما كان من اللازم — ومن الآن — وضع البرامج التى تتيح لهم الجانب المطلوب من المعرفة ومن التدريب المتوالى حتى تكفل انسياب الأجيال

الاداريــة على نحو من التخطيط البعيــد المدى نسبيا كما تفعل البلاد المعنية بعنصر الادارة فى نموها الاقتصادى والاجتماعى.بل يذهب البعض فيما يتصل بالتدريب — مع اهتمام واضح بأعلى مستويات ادارية وفى ذات الوقت — الى الاهتمام بالصفين الثــانى والثالث باقتناع أساســه أن الاستثمار فى شــأن أولئك وهؤلاء هو استثمار مفيد ذو عائد مرتفع فى أى تخطيط مفتوح العينين لاحتياجات المستقبل .

***

المخصص والاحتياطى

وواضح مما سبق أننى اكتفيت بالعرض دون الاقتراح . فمثل هذا الموضوع الهام لا يعالج معالجة فردية وانما يحتاج الى جهود محشودة فى التفكير كما يحتاج الى مثلها فى وضع ما ينتهى اليه التفكير موضع التنفيذ . **وانما اقول فقط ان مفتاح المعالجة على أى وضع وضعنا الأمر هو الاهتمام بالادارة الوسطى كما جاء فى الملاحظة الثالثة من الملاحظات الموضوعية ، ليس فقط لأن الاستثمار التدريبى فيها ذو عائد أكبر وانما لأنها فى حالتنا — وربما قلنا فى كل حالة مماثلة — هى المخزون نصف المصنع الذى يمكننا السحب منه بالحساب المنطقى . ذلك أن الترتيب الطبيعى فى المخزون الادارى — اذا جاز لنا أن نستعير هذا التصور — هو أن المخزون المدخر أولا هو المخزون المسحوب أولا،فهو الذى يكون قد مضت عليه الفترة الزمنية اللازمة للنضــج والموازنة بين عناصر المدخلات والاستخدام النهائى لأغراض الاستعمال.وعفوا عن هذا التصوير.** على أننا اذا وقفنا لنقول ما هى الادارة الوسطى فسنجد أن الرأى يختلف فى شأن تقديرها باختلاف زاوية النظر — فيقول البعض أن أفراد الادارة الوسطى هم من قضوا عددا معينا من السنين متقلبين فى العمل أو الأعمال . ويقول البعض بل هم الذين يتلقون القــرارات ويكون من واجبهم وضــعها موضع التنفيــذ . ويقول آخرون بل هم الذين يشرفون على القيادات فوق القيادات الدنيا مثل رؤساء الأقســام أو مديرى الادارات . ويقول غيرهم أنه ليس من الممكن تحديد افرادها فى كل الحالات ، وأنه لابد من النظر فى كل حالة أو فى كل تنظيم على حدة . فقد يرتفع أو ينخفض موضعهم من خرائط التنظيم فى حالة دون أخرى . على أنه يكاد يكون من المتفق عليه أن متوسط الأعمار يصلح فيصلا تأخذ به أكثر من منظمة أو مركز للتدريب ، وهو متوسط يتراوح فى التقدير بــين منتصف الحلقة الرابعة ومنتصف الحلقة الخامسة تقريبا بغير حدود جامدة . مثل هذا المتوسط فى الأغلب الأعم يجيب على كل المتطلبات . يكون قد انقضى عليه فى العمل أو الأعمال عدد معقول من الســنين ، ويكون على أفراده فى العــادة تلقى القرارات ووضعها من جانبهم موضع التنفيذ ، ويكون قــد وصل الى المراكز فوق القيــادات الاشرافية الأولى حتما فى أى تنظيم.وهذا المتوسط كما يختلف من بلد الى بلد فانه يختلف كذلك من قطاع الى قطاع طبقا لسياسة العمالة المتبعة فى كل بلد أو قطاع .

هؤلاء هم الذين يكونون المخزون الادارى نصف المصنع الذى يجوز السحب عليــه لأغراض التعويض أو الاحلال وان كنت قد تجاوزت فنيا — كنمط حر من انمــاط التعبير — فأسميته مخصصا دون أن اسميه احتياطيا على نحو ما تذهب اليــه أصول المحاسبة . هؤلاء هم الذين يصدق عليهم أن الاستثمار فى شأنهم أعلى عائدا منه فى أى مستوى ادارى آخر .

أحمد عبد الغفار

دور مراكز البحوث فى التنمية

د. التهامى عبد الرحمن موسى

لم يعد المتحدث عن العلم اليوم فى حاجة الى أن يسوق الدليل على أهمية العلم للمجتمع . فلقد تميز القرن العشرون بطفرة علمية شملت كل مقومات الحياة ، سواء أكانت اقتصادية أم اجتماعية أم عسكرية ، ويستشعرها الناس كافة لارتباطها الوثيق بجميع مطالب حياتهم . ففى كل مجتمع مهما يكن نظامه السياسى والاقتصادى يقوم العلم بوظيفة أساسية قوامها تسخير قوى الطبيعة وامكاناتها لخدمة الانسان وتوفير احتياجاته المختلفة حتى أطلق بحق على العصر الذى نعيشه « عصر العلم » .. وهكذا يسلم هذا القرن قيادته للتفكير العلمى باعتباره المرجع القادر على توفير أمنه ومختلف حاجاته فى أعلى صورة .

ومن هنا وبالنظر الى طبيعة الصراع ونوعيته بين الدول النامية والدول المتقدمة فانه من اللازم **أن يقوم البحث العلمى داخل الدول النامية بدور رئيسى فى تطويع العلم والتكنولوجيا الحديثة بما يتفق وظروف هذه الدول ، والعمل على اكتشاف أساليب تكنولوجية مبتكرة تنبع من ظروف البلد النامى ، ومن طبيعة الحياة فيه ، مع تحقيق الافادة الكاملة من موارده البشرية والمادية . هذا بالاضافة الى أن البحث العلمى يجب أن يهدف الى وضع الحلول العلمية لزيادة الانتاج وتحسينه مع خفض تكلفته والتغلب على الصعوبات التى تعترض سبيله .**

د. التهامى عبد الرحمن موسى

مدير المركز القومى للبحوث
سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « هجرة الكفايات العلمية » نشر فى عدد أكتوبر ١٩٧٠ العدد الثانى المجلد الثالث .

ان الحديث عن البحث العلمى التطبيقى ودوره فى التنمية الاقتصادية هو الحديث عن التفاعل بين العلم والتكنولوجيا .

فالعلم هو البحث عن الحقيقة ، وهو عملية جمع البيانات ، وتسجيل المشاهدات ، واستخلاص علاقات تربط بينها وتصلح أساسا للتنبؤ بسلوك الأشياء تحت ظروف معينة تحددها تلك العلاقات . وهو أسلوب وطريقة ، أى منهج يتبعه الانسان فى معالجة المسائل ، ويرتكز هذا الأسلوب على عدة دعائم أبرزها الواقعية المادية وعدم الانحياز .

أما **التكنولوجيا** فهى علم الاستفادة من الحقائق العلمية فى توفير سبل الحياة . ومن هنا تتضح احدى صور التفاعل بين العلم والتكنولوجيا ، فهى تعتمد أساسا على الحقائق العلمية . وعلى الرغم من أن التكنولوجيا سبقت العلم تاريخيا فانها لم تتقدم تقدما ملموسا الا نتيجة للنهضات العلمية . والتفاعل بين العلم والتكنولوجيا تفاعل عكسى ، فكما أن ازدهار العلم يدفع التقدم التكنولوجى ، كذلك يخلق هذا الأخير آفاقا جديدة للعلم ، وتحديات أعظم للعقل البشرى .

ان دور العلم فى الدول النامية لا يقل عنه فى الدول المتقدمة وان اختلفت طبيعة الأهداف،ذلك أن البحث العلمى من حيث أهدافه ينقسم الى اربعة أنواع هى :

١ ــ بحوث علمية أساسية :
(Basic Researches) وهى التى تهتم بالبحث عن الحقيقة فحسب وقد تكون موجهة أو غير موجهة.

٢ ــ **بحوث تطبيقية** (Applied Researches)
وتعنى بتطبيق نتائج البحوث الأساسية فى المجالات التخصصية ، أو بمعنى آخر هى تلك البحوث التى تسعى الى تطبيق حقائق علمية معروفة فى حل مشاكل معينة أو تحقيق اغراض محددة .

٣ ــ **بحوث تطويرية** (Developmental R.)
وتعنى بالجمع بين الانجازات التكنولوجية والحقائق العلمية الجديدة للحصول على انجازات تكنولوجية أكثر وأفضل .

٤ ــ **بحوث مواءمة أو أقلمة** (Adaptation R.)
وهى التى تهدف الى حل المشاكل الناجمة عن نقل أساليب معروفة ومطبقة بنجاح من مجتمع آخر . وتنشأ هذه المشاكل عن وجود ظروف محلية فى البيئة الجديدة لا وجود لها فى المصدر الأصلى ، أو اختلاف مستويات المعرفة والمهارة : بل وحتى العادات الاجتماعية وتغيير مصادر الخامات . ولهذه البحوث أهمية كبرى فى المجتمعات النامية فهى تحقق عائدا اقتصاديا سريعا ، كما أنها تحل المشاكل الملحة الموجودة فعلا فى المجتمع .

ولا تختلف طبيعة العلم بين نوع وآخر من هذه الأنواع الأربعة.ذلك أنه وان اختلفت الأهداف بينها الا أنها جميعا ترتكز على أساس واحد ، هو اتباع الأسلوب العلمى للبحث عن حقيقة مجهولة .

ويشمل النشاط العلمى فى جميع البلاد هذه الأنواع الأربعة ولكن تتفاوت الأولويات والنسب من بلد الى آخر فى ضوء ظروف البلاد المختلفة وأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية .. ولئن كان للبحوث الأساسية أهميتها الكبرى فى تقدم العلم وفى اثراء حصيلته فان جهودا كبرى لابد أن تبذل لتخصيص نسب عالية من جهود الباحثين للبحوث المرتبطة بمشاكلنا الاقتصادية والاجتماعية وغيرها وذلك وفق خطة موضوعة لخدمة التنمية ، وذلك انه من المسلم به فى عصرنا الحديث أن نجاح أى عمل مرهون أساسا بالخطة الموضوعة له والتى يجب أن تقوم على حساب دقيق للقدرات المتوافرة والامكانات المادية المتاحة .. **ان عدم وجود خطة أو عدم الالتزام بالأصول العلمية فى وضعها لمن الأمور التى تحول دون الوصول الى الهدف المنشود من العمل** ويصبح الانفاق عليها ضربا من الفاقد الذى لاعائد وراءه وبالتالى يصبح عبئا على موارد الدول وخاصة النامية منها .

ان مجتمعات الندرة التى توجد بوجه عام فى الدول النامية تحتاج الى درجة عالية ودقيقة من التخطيط القائم على تحديد الامكانات المتاحة وتوجيهها وجهة رشيدة نحو هدف التنمية .. ومن المؤكد أن أية بعثرة فى هذه الامكانات المحدودة سوف تقضى على فرص التنمية.وما من شك فى أن **الضمان الوحيد لتحقيق أعلى عائد ممكن هو وجود خطة علمية مدروسة على مستوى الدولة توزع على مراكز ومعاهد البحوث وفقا لامكاناتها البشرية والمادية .**

وحتى يمكن وضع هذه الخطة على أسس سليمة فلابد من أن توضع مشروعات التنمية تحت نظر الباحثين العلميين المتخصصين لدراستها وتقديم المشورة بشأنها سواء أكانت تلك المشروعات قائمة أم مستحدثة. وبمعنى آخر لابد أن يتحدد للعلماء مطالب دولهم حتى يمكنهم تقديم خبراتهم وتوصياتهم التى يمكن أن يتشكل منها صلب الخطة العملية . ان فى ذلك ضمانا لأمور عدة نذكر منها :

● توجيه جهود الباحثين لخدمة هذه المشروعات بما يوفر لها أفضل الظروف لتنفيذها.

● أن تأتى الخطة نابعة من احتياجات البيئة ومعبرة عن آمالها .

● الاستفادة الكاملة من الامكانات المتاحة للبحث العلمى على مستوى الدولة سواء من ناحية الأفراد أو التجهيزات .

● اتاحة الفرصة لنمو العلم الوطنى وازدهاره وبذلك تقل تكاليف الخبرة الأجنبية .

ان الالتزام بخطة علمية تهدف الى ربط البحث العلمى بخطة التنمية كان — ولا شك — سيخرج مؤسسات البحث العلمى من اطار عملها الاكاديمى أو عملها غير الهادف الى الاطار الملتزم الذى يمكن حساب عائده ، وهو ما تفتقر اليه الدول النامية فى المقام الأول .

ومما لا ريب فيه أن تنفيذ مشروعات الخطة يترتب عليه عائد اقتصادى عاجل ، مع معايشة واقعية يحتاج اليها العلميون لتفهم أوضاع الانتاج وضروراته ، مما يساعد على تعديل مسار بحوثهم ، ويتحقق معه مع الوقت نوع من الخبرة التكنولوجية التى تحتاج اليها البلاد فى تطورها .

ومن هذا المنطلق تتحدد سياستنا فى المركز القومى للبحوث باعتباره فى طليعة الركائز المسئولة عن البحث العلمى فى مصر .

ان المركز القومى للبحوث غنى بالخبرات العلمية المتخصصة وبامكاناته المعملية وغيرها . ولهذا كان من أولى المسئوليات التى قمنا بها هى تجنيد هذه العناصر سواء البشرية منها او المالية لخدمة الاقتصاد القومى وأمن المجتمع فى اطار خطة يتحقق فى ظلها الغرض الذى انشىء المركز أصلا من أجله والذى تبغيه الدولة منه سبيلا للنهوض بجميع مقوماته ، ومسايرة لركب التقدم والحضارة فى ظل السياسة التى أعلنها الرئيس محمد أنور السادات فى برنامج العمل الوطنى الذى تقدم به للمؤتمر القومى العام فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٧١ .

ورغبة فى توجيه مختلف المقومات البحثية المتوافرة بالمركز فى اطار خطة عملية يتحقق فى ظلها الغرض الذى أنشىء من أجله المركز وضعت سياسة تحدد الأبعاد الكفيلة بتحقيق الأهداف المنشودة وتستند على الأساسيات التالية :

أولا : وضع خطة للبحوث بالمركز تستمد مشروعاتها من «خطة التنمية» التى تضعها الدولة وكذلك من مشروعات « التخطيط الاقليمى للمحافظات » ، ومن المشاكل اليومية التى تعترض الانتاج فى المصانع والشركات .. ذلك أنه بدون هذه الخطة سوف يستحيل توجيه امكانات المركز لتحقيق الغرض الذى تبتغيه الدولة منه ، كما سيتعذر على الباحث الالتزام بموضوع معين مما يترتب عليه فاقد واعباء لا تتحملها امكانات الدولة النامية .

وقد راعينا عند وضع الخطة الأسس الآتية :

● ارتباطها بمشكلات التنمية وبالاحتياجات الفعلية للمجتمع .

● واقعيتها حتى يتسنى تنفيذها ، ولضمان الواقعية فقد أخذنا فى الاعتبار الامكانات المتاحة من الباحثين والمعدات والتمويل .

● قيام مجالس علمية متخصصة باعداد الخطة وتحديد أولويات مشروعاتها . وتضم هذه المجالس الى جانب القيادات العلمية متخصصين يمثلون جهات الانتاج او الخدمات .

● وضع سياسة لتمويل بحوثها وخاصة ما يرتبط منها بمشكلات التنمية .

● التنسيق بين كل الاقسام والوحدات البحثية بالمركز حتى لاتتشتت الجهود فى دراسة موضوعات بعينها فى أكثر من وحدة ، وبحيث تتعاون التخصصات المختلفة وينسق بينها لحل المشكلة .

• توفير المناخ العلمى الملائم ، مع وضع قواعد لمكافأة المجدين .

• وضع نظام فعال للمتابعة لضمان التنفيذ فى المدة المقررة بحيث تكون المتابعة على أساس تقارير دورية محددة توضح فيها مراحل سير البحث ، وما تم التوصل اليه ، والعقبات التى تواجهه ومقترحات التغلب عليها ، بمعنى أن تكون المتابعة فى جوهرها متابعة مراحل عمل وليست متابعة نتائج نهائية فقط .

وجدير بالذكر أنه عند الحديث عن الخطة يجب أن نفرق بين أمرين :

الأول : اعداد الخطة العلمية على مستوى الدولة وتتولاه الأجهزة المركزية المسئولة ، ثم توزيعها على الهيئات البحثية فى الدولة لتختار كل منها ما يدخل فى مجال نشاطها وتستوعبه قدراتها .

الثانى : اعداد الخطة البحثية الخاصة بكل مركز أو معهد بحثى ، فهذه مسئوليته الأولى بحكم ما يتوافر لديه من خبرات وبحكم صلاته المباشرة مع مراكز الانتاج والخدمات .. ومن البديهى أن خطة كل هيئة بحثية سوف تضمن نصيبها من الخطة العلمية للدولة .

ثانيا : ربط معامل البحوث بالمركز بجهات الانتاج والخدمات المعنية :

ان اشتراك جهات الانتاج والخدمات على أوسع نطاق مع العاملين بالمركز يهيىء مناخا للتفهم الكامل ويوفر ضمانات الافادة من الامكانات البحثية المتوافرة وحسن استخدامها لتطوير الانتاج وحل مشاكله ... **ولتحقيق ترابط عريض فعال تم فى العام الماضى تشكيل مجلس علمى متخصص لكل مجال من مجالات الانتاج الرئيسية مثل الصناعات الدوائية والصناعات الغذائية والصناعات المعدنية والصناعات الكيماوية والصناعات البترولية والصناعات النسجية والانتاج النباتى والانتاج الحيوانى والأراضى والبيئة وغيرها بما يضمن ربط بحوث المركز ونشاطه وفقا لامكاناته بالجهات المعنية فى مجالات الانتاج والخدمات** .. وتضم هذه المجالس صفوة المتخصصين فى المركز والجامعات والمؤسسات الانتاجية .. وفى ذلك ضمان لتحقيق الترابط المتكامل والتعاون المطلق بينهم جميعا بما يكفل للعمل فاعليته ، وبما يمكن القاعدة العلمية العريضة من المشاركة فى اعداد مشروعات الخطة البحثية بالمركز على أساس من الواقع وبصورة فعالة .

ولقد روعى فى تشكيل هذه المجالس ان تكون رياستها للمسئولين عن القطاعات الانتاجية وأمانتها لأساتذة المركز ، كما أن التمثيل فيها مناصفة بين جهات الانتاج من جانب ومعامل المركز المعنية وغيرها من الجهات البحثية من جانب آخر .

وتختص هذه المجالس بتنسيق التعاون بين المؤسسات والشركات من جهة ومعامل المركز من جهة أخرى، واعداد الخطة التفصيلية للبحوث العلمية والتكنولوجية التى تضمن توجيه البحوث العلمية الى خدمة أهداف التنمية مع توفير التمويل اللازم لها ، ومتابعة تنفيذ هذه الخطة والافادة من نتائج بحوثها .

والجدير بالذكر أن المؤسسات وشركاتها الممثلة فى هذه المجالس قد قامت من جانبها بحصر ما يعترضها من مشكلات علمية ، وجار تحديد محتواها العلمى ووضع خطة تكفل التغلب عليها. وفى الجانب الآخر قام المركز بحصر كافة نتائج بحوثه التى تصلح للتطبيق وتدخل فى نطاق عمل كل مجلس من هذه المجالس وتم توزيعها عليها ، وقد انتهت بعض هذه المجالس من وضع خطتها البحثية وتوفير التمويل اللازم لها .

وفى بعض الأحيان يتم التعاون بين المركز وجهة الانتاج فى صورة عقود يبرمها المركز مع

الجهات المستفيدة يتحدد فيها موضوع البحث ومدته وتمويله والفريق البحثى ونظام العمل . ولقد حقق هذا النظام ترابطا علميا مع تلك الجهات المستفيدة . ويدل تزايده الكمى والكيفى على ثقة تلك الجهات فيما يمكن أن يقدمه لها المركز من فائدة .

ولقد هيأ تشكيل المجالس العلمية مناخا صالحا للعاملين فى البحث العلمى وزملائهم فى المؤسسات الانتاجية . والأمل كبير أن يتحقق بهذه المجالس الفائدة المرجوة من المركز نحو خدمة التنمية وحل مشكلاتها .

ثالثا : وضـع نظام المعايشـة الميدانية بين العاملين بالمركز والمتخصصين فى وحدات الانتاج والخدمات :

من اجل الوصول الى الحلول السليمة التى تعالج المشكلات التى تعترض الانتاج فانه لابد من أن يقف الباحث على ظروف العمل وملابساته بوحدات الانتـاج ، وبالمثل فانه لابد وان يقف المتخصصون فى الوحدات الانتاجية على الدور الذى يمكن أن يسهم به البحث العلمى فى معاونتهم .. الأمر الذى يتطلب :

● **انشاء وحدات بحوث حقلية فى المصانع بقصد التعرف على المشكلات التى تواجه الانتاج والمعاونة فى حلها** ، هذا فضلا عن تبادل الخبرات فى النواحى الصناعية والعلميـة .. وتدرس المجالس المتخصصة بالمركز حاليا موضوع انشاء وحدات بحوث حقلية تهدف الى تطوير الانتاج وتحسين صفاته ، وتكون امتدادا لمعامل البحوث بالمركز وذلك فى المصانع التى يستوعب نشاطها مثل هذا العمل العلمى ويحتاج اليه . ذلك انه فى اطار سياسة المركز الجديدة نحو توسيع صلاته مع مختلف الجهات المعنية وتدعيمها فان احدى وسـائله لتحقيق ذلك هى انشـاء تلك الوحدات الحقلية التى سيعمل بها فرق بحثية تضم متخصصين من الجانبين وتكون لها ميزانيات مستقلة داخل ميزانية المصانع ذاتها ، وسوف تختص هذه الوحدات الحقلية بالعمل على تطبيق نتائج البحوث المعملية واجراء التجـارب نصف الصناعية حتى تصل الى مرحلة التنفيذ ، وكذلك التعرف على المشكلات التى تعترض الانتـاج والعمل على حلها بالوحدة الحقلية أو بمعامل المركز القومى للبحوث .

● **وضـع نظام يتيح للعـاملين فى المجالات الانتاجية معرفة ما يدور فى البحث العلمى حتى يمـكن الافادة من النتائج التى تتوصل اليهـا البحوث العلمية** ، مع تنظيم ندوات علمية تعالج موضوعات محددة متصلة بمشكلات التنميـة وذلك بالاشتراك مع المسئولين فى القطـاعات المعنيـة .

● **تنظيم برامج تدريبية للعاملين فى الوحدات الانتاجية وفق خطط موضوعة بهدف رفع كفايتهم الانتاجية .**

واذا كان الهدف الرئيسى للمركز هو اجراء البحوث والدراسات لخدمة التنمية فانه لمن أولى وسائله فى تحقيق ذلك هو نقل الخبرات المستفادة الى مختلف جهات الانتاج والخدمات .

لذلك فقد انتهج المركز ابتداء من العام الماضى وفقا لسياسته الجديدة وضع كل امكاناته العلمية والفنية فى خدمة التنمية . وقد عقـدت دورات تدريبيـة تناولت الأسس النظـرية للصناعـات المرتبطة بمجالات الزيوت والدهون والحـراريات والزجاج والورق والسليلوز والفلزات والبلاستيك والبويات والمطاط والجلود والألبان والصناعات الغذائية . وقد حضر هـذه الدورات مجموعة كبيرة من العاملين فى المصانع المعنية . وقـد استغرقت الدورة التدريبية الفترة من أول نوفمبر ١٩٧١ حتى آخر يونية سنة ١٩٧٢ وكان نجاحها الدافع الأول الى اعادتها بعد تطويرها وفقـا لرغبات الدارسين وجهات عملهم لما أحسته تلك الجهات من فائدة عادت على الانتاج .

والمركز — وهو يعاود الدورات التدريبية — انما يندفع من واقع ادراكه لمسئولياته ،ويشجعه عليها قبل ذلك الاقبال الكبير من العاملين فى جهات الانتاج والخدمات ومشاركة جهات عملهم بالتوجيه فيما يهمهم بالنسبة لهذه الدورات .

● **تدعيم الصلات مع الهيئات الخارجية والتعاون معها فى حل بعض المشكلات التى تهم بلادنا .**

رابعا — متابعة التقدم العلمى العالمى :

ان الافادة من التقدم العلمى العالمى ضرورة تتطلبها ظروف الدول النامية ، ذلك أن ما أحرزه العلم فى الدول المتقدمة يعد رصيدا ضخما يمكن أن نفيد منه بما يجنبنا تكلفة التكرار ويعيننا على أن نبدأ مع حركة العصر العلمى . ان نظرة سريعة على الدول التى أحرزت معدلا عاليا وسريعا للنمو مثل اليابان والصين لتوضح لنا أهمية الدور الذى قدمه العلم العالمى لاقتصاديات تلك الدول . وهكذا وكخطوة أولى على الطريق **قام المركز خلال عامه المنصرم بتضمين الاتفاقيات العلمية والتكنولوجية التى تعقد مع الهيئات العلمية المتماثلة بالخارج المجالات العلمية التى تحتاج اليها البلاد وتتطلع فيها الى الافادة من الخبرات الأجنبية المتقدمة ، كما وفر فرصا أوسع لعلمائه الناشئين منهم والقدامى لتحسين مؤهلاتهم أو لحضور المؤتمرات والندوات العلمية .**

ان خلق العلم القومى لمن القضايا التى يجب أن تعطى كل اهتمام . فمن أحرص على مصلحة بلده من ابنها النابع من أرضها المتفهم لظروفها . ان استمرار الاعتماد على العلم المستورد أمر تحفه المخاطر .

خامسا — تعديل نظام الترقى واثر البحوث الموجهة فى الترقية :

ومن الطبيعى مع ما تقدم أن يكون التقدير الذى يؤخذ به للترقية هو مقدار ما أسهم به عضو هيئة البحوث فى خدمة مشاكل التنمية وليس وفقا للمعايير التى يؤخذ بها حاليا والمستمدة من النظام الجامعى والتى تصرف أعضاء هيئة البحوث عن المشاركة فى حل المشاكل التى تعترض الانتاج والخدمات ، كما أنها لا تحقق لمراكز البحوث التطبيقية فرصة تكوين كادراتها وفقا لنوعية نشاطها .

ويأخذ هذا الموضوع حاليا طريقه ليصدر فى التشريع المناسب .

سادسا — انشاء المعاهد البحثية المتخصصة :

درج المركز منذ أن وضع خطته الاستثمارية الأولى فى الخمسينيات على انشاء معاهد بحثية متخصصة يخدم كل منها قطاعا رئيسيا من قطاعات الانتاج أو الخدمات ومن أمثلتها معهدا البترول والفلزات وغيرهما .. وكان المتبع أن يبدأ ببناء المعامل البحثية وتزويدها بما تحتاج اليه من تجهيزات وأجهزة علمية على أن ينظر بعد الانتهاء من المعامل فى بناء وتجهيز المستوى التجريبى ونصف الصناعى .

ولقد تبين لنا عدم جدوى تلك السياسة ؛ ذلك أن حسن توظيف الأموال فى مجتمعنا النامى له أهميته ، ويتطلب أن نتجه بالتمويل المتاح الى بناء معامل للتجارب نصف الصناعية بدلا من بناء معامل بحثية لها ما يناظرها بين معامل المركز التى تكفى للعمل فى الوقت الحالى ، وتتسع للتوسعات العلمية المنتظرة فيما يزيد على عشر سنوات قادمة .. ويزيد من الحاجة الى الى تلك المعامل التجريبية ونصف الصناعية ما يتوافر بالمركز حاليا من عدد لا يستهان به من نتائج البحوث التطبيقية التى يلزم تجربتها على المستوى نصف الصناعى قبل تطبيقها فى الصناعة وكذلك الحاجة الملحة الى تكنولوجيين وفنيين سوف يتوافرون بعد تشغيل هذا النوع الجديد من معامل التجارب نصف الصناعية .

ولكثر من ذلك فقد اغفلت الخطط الاستثمارية السابقة ادراج ما هو ضرورى للحفاظ على

مستوى أجهزة المركز العلمية وكفاءتها بمايمكنه من مسايرة ركب الحضارة والنهوض بمسئولياته كمصدر وجسر للتكنولوجيا المتقدمة .

وهكذا أمكن عند وضع مشروعات المركز فى خطته الاستثمارية الحالية تحقيق كل ما تقدم سواء من حيث ادراج مشروع الاحلال لأجهزة المركز ومعداته أم من حيث تعديل سياسة انشاء المعاهد البحثية المتخصصة بما يضمن البدء بالمعامل نصف الصناعية .

اننا ان لم نسرع الخطى ستصل الفجوة بيننا وبين الدول المتقدمة علميا الى الحد الذى لا يمكن تخطيه ويصير اعتمادنا على ما هو مستورد من تكنولوجيات متقدمة أمرا حتميا ، الأمر الذى لا يتفق ومصالح قضايانا الوطنية .

والمركز فى ظل اهدافه وفلسفته سوف تتصل جهوده بلوغا لمستقبل ملؤه التفاؤل والرخاء معتمدا على العون الصادق الذى يلقاه من حكومة الشعب فى ظل جمهوريتنا الثانية صاحبة شعار العلم والايمان بقيادة الرئيس المناضل محمد أنور السادات .

فى ضوء ما تقدم نستطيع أن نقول ان مراكز البحوث لا تستطيع تحقيق رسالتها الا بتوافر أركان عدة منها :

١ — وجود خطة علمية واضحة المعالمنابعة من احتياجات المجتمع ومعبرة عن آماله .

٢ — ايمان رجال البحث العلمى والصناعة بالعمل الجماعى ، وضرورة الربط بين وحدات البحوث ووحدات الانتاج ، مع معايشة ميدانية بين العاملين فيها ، فضلا عن وجود تنظيم تنتقل بمقتضاه المشاكل العلمية من قطاعات الانتاج الى اجهزة البحث العلمى لحلها .

٣ — ايمان المسئولين بحتمية سبق البحث العلمى لأى مشروع صناعى أو تكنولوجى جديد .

٤ — توفير الأفراد العلميين — بما فى ذلك المساعدون الفنيون — اللازمة لطبيعة العمل وحجمه .

٥ — اعداد الأجهزة اللازمة بما فى ذلك الأجهزة المعاونة .

٦ — ايجاد نظام متكامل للتوثيق والاعلام .

٧ — وضع تشريعات مناسبة لدفع عجلة البحث العلمى .

وقبل أن أختتم كلمتى أجد من المناسب أن أشير الى ما أثير فى اجتماع لجنة خبراء العلوم والتكنولوجيا لمنظمة الوحدة الافريقية بلاجوس. وقد حضرت هذا الاجتماع ممثلا عن مصر فى أواخر أغسطس الماضى حيث ناقشت اللجنة موضوع استغلال الدول الكبرى للمواردالطبيعية فى البلاد الافريقية النامية بالنسبة للبترول واليورانيوم وغير ذلك ، وكشفت عن أثر هذا الاستغلال على قدرة الدول الافريقية مستقبلا ولا سيما عندما تواجه متطلبات نهضتها حيث يكمن الخطر فى سرعة استهلاك هذه المصادر لصالح الدول الكبرى قبل أن تستعد الدول الافريقية النامية لاستخدامها . ولن تتمكن تلك الدول من استخدام مواردها الطبيعية استخداما سليما الا بالعلم وبالعلم وحده .

ثم بعد ذلك ومع فجر الدولة الجديدة .. دولة الوحدة بين مصر وليبيا طليعة النهضة والتحرر على الصعيد العربى والافريقى ، فان هناك أعباء مضاعفة ومسئوليات تاريخية تلقى على كاهل علماء البلدين ليمدوا هذا التيار السياسى الشريف بكل مقومات النجاح والتقدم انطلاقا من حسن توجيه الثروات والموارد الطبيعية الهائلة والموجودة فى كلا البلدين الوجهة التى تحقق الخير كل الخير لشعب دولة الوحدة .

تجربة التخطيط الصحى القومى فى مصر

د. رمسيس عبد العليم جمعة

تأخذ الخطة القومية — وخاصة فى الدول النامية — مكان الصدارة فى أولويات التخطيط القومى الشامل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وذلك لان الارتفاع بالمستوى الصحى للمواطنين لا يعتبر خدمة اجتماعية فحسب ، بل هو فى الواقع استثمار له عائد اقتصادى يتمثل فى زيادة للانتاج والدخل نتيجة لارتفاع قدرة المواطنين على العمل — وفى هذا المقال يتناول الكاتب بالدراسة والتحليل موضوع التخطيط الصحى ويناقش تجربة جمهورية مصر فى هذا المجال .

التخطيط الصحى ضرورى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

فى البلاد التى تمارس التخطيط الشامل تعتبر الخطة الصحية جزءا من خطة الخدمات .. والتخطيط الصحى بهذا الوضع ضرورة حتمية لتكامل الخطة الشاملة .

لكن هذا لا يمنع أن يكون للدول التى لا تتبع التخطيط الشامل — مثل أغلب الدول الراسمالية — تخطيط صحى تحدد فيه الأهداف الصحية التى يبغى المسئولون تحقيقها — والتخطيط

د. رمسيس عبد العليم جمعه

أمين عام المجلس الاعلى للخدمات الصحية ورئيس وحدة التنظيم والادارة بوزارة الصحة

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « مدخل لتنظيم وادارة قطاع الخدمات الصحية » نشر بعدد أبريل ١٩٧١ — العدد الرابع — المجلد الثالث .

الصحى فى جمهورية مصر العربية ضرورة يحتمها عاملان :

العامل الاول هو : لزوم التكامل مع الخطة الشاملة للدولة .

العامل الثانى هو : أن المشكلات الصحية فى بلدنا ذات طبيعة مزمنة ، ولها ارتباط وثيق بأوضاع قديمة وشبه مستديمة ، ولها جوانبها الطبيعية والاجتماعية والجغرافية . ولذا فان القضاء عليها جذريا يتطلب بعض الوقت ، مما يستلزم وضع خطة منظمة ذات أهداف وتوقيت محدد . ومن أمثلة ذلك مشكلة الأمراض المتوطنة، كالبلهارسيا والملاريا ، ومشكلة تزايد السكان ، ومشكلة سوء التغذية .. الخ . فهذه جميعها مشكلات لا تحل فى أيام وشهور ، بل تستلزم سنوات ، ومن هنا فهى تحتاج الى اعداد وترتيب للعمليات المختلفة التى تكتنفها الحلول الموضوعة، كعمليات الحصر ، والمقاومة ، والوقاية ، والعلاج والادارة ، والتمويل ، وتوفير الأفراد ، والتدريب والمتابعة ، والتقييم .. الخ . ثم توزيع مراحل هذه العمليات على فترات زمنية . ومراعاة ما يترتب من نتائج كل مرحلة منها على المراحل التى تليها .

من ذلك ندرك أن الخدمات الصحية فى ج.م.ع كان لابد لها حتما من تخطيط ، حتى لو لم يكن لدينا خطة شاملة . فبدون التخطيط الصحى لا يمكننا أن نصل الى المستوى المأمول لصحة المواطنين .

مقومات النجاح فى التخطيط الصحى :

حتى يكون التخطيط الصحى ناجحا ، نرى أنه يجب توافر المقومات الأساسية الاتية :

أولا ــ تنظيم أجهزة التخطيط الصحى :

١ ــ البناء التنظيمى : وهذا ينبغى أن تتوافر فيه الصفات الأربع الآتية :

(ا) الجماعية ، وذلك ضمانا للمشورة ، بأن تمثل فيه كل الجهات المعنية بالصحة فى البلد ، سواء كانتحكومية أو خاصة أونقابية أو شعبية. والمشورة مطلوبة لا فى تحديد السياسة والأهداف العريضة للخطة الصحية فحسب ، بل وفى وضع برامجها ومشروعاتها التفصيلية أيضا ، لكى يسهم بالرأى والفكر كل ذى خبرة أو كفاءة أو علم . كذلك يجب الا يغفل رأى المنتفع بالخدمة فلذلك وزنه للتعرف على مدى استعداده لتقبلها ، والاستفادة منها والسعى اليها . وهذه الجماعية فى التشكيل يجب أن تكون بقدر الامكان على كل المستويات .

(ب) أن تكون له قاعدة عريضة تبدأ بالمستوى الذى يجمع أفراد الشعب . وأجهزة التنفيذ المحلية . ثم يتدرج نحو المركز الى أعلى السلطات الصحية فى البلد . والمركزية هنا هدفها التنسيق لا التركيز ، وخاصة اذا كانت صفة الجماعية قد تحققت .

(جـ) الربط السليم بين جهاز التخطيط الصحى وأجهزة التخطيط الأخرى للدولة على مختلف المستويات ، وذلك بحيث تسير عملية وضع الخطة فى سهولة ويسر ، دون أن تكتشف أخطاء أو عقبات بعد فوات الوقت المناسب لتداركها ، نتيجة لعدم التنسيق بين الأهداف فى كل مستوى .

(د) الحفاظ على استقرار شكل الجهاز ما أمكن ، ما دام يؤدى الغرض على الوجه المطلوب ، فلا يتعرض الشكل للتغيير أو التبديل دون مبرر ، لأن ذلك ينعكس على أسلوب العمل ووضع الأفراد بما لا يتفق وصالح عملية التخطيط ذاتها .

(هـ) أن مهمة التخطيط الصحى القومى ، ورسم السياسة الصحية تقع على عاتق المجلس الأعلى للخدمات الصحية الذى يجب أن يقوم بواجبه فى ذلك كاملا وبفاعلية ، الى جانب واجبه فى التنسيق بين جهات الخدمة ، تحقيقا لحسن استخدام الامكانيات ، وتنظيم المعاملة المالية للاطباء ، وتنظيم أجوز العلاج للمرضى .

ولضمان قيامالمجلس بهذهالواجبات الأساسية ينبغى توفير المقومات الاتية :

أولا : أن يكون تشكيل المجلس بحيث يضم جميع الجهات المعنية بالخدمة ، فيضاف الى تمثيله الحالى الجهات الاتية :

الاتحاد الاشتراكى العربى ، ووزارة الادارة المحلية ، ووزارة الصناعة ، ووزارة الاسكان والمرافق ، والمنتفعون بقانون التأمين الصحى ، وقانون التأمينات الاجتماعية . والجهاز التنفيذى لتنظيم الأسرة .

ثانيا : أن يعطى الصلاحيات (بحكم القانون) التى تضمن التزام الجهات المعنية بقراراته وسياساته وخططه .

ثالثا : أن يوفر له الدعم الكافى وظيفيا وماليا ليقوم بمسئولياته فى مجال البحوث والدراسات التخطيطية والاحصائية .

رابعا : أن يقوم بوظيفته بفاعلية وجدية .

٢ ـ اختيار الأفراد : هناك بعض الصفات ينبغى ان تتوافر فى المخططين الصحيين اهمها :

(أ) سعة الأفق ، ووفرة المعارف العامة ، والدراية الفنية والتجريبية فى أساسيات الطب والادارة الصحية ، وذلك بالتأهيل والتدريب فى المعاهد والمراكز التخصصية فى التخطيط القومى والتخطيط الصحى .

(ب) الفطنة وقوة الذاكرة ، وحضور البديهة ، والقدرة على التنبؤ والاستنباط .

(جـ) الوعى الخلاق والمبادأة ، ومنطقية التفكير ، والجرأة فى ابداء الرأى مع احترام آراء الآخرين وعدم التحيز .

(د) التفرغ .

٣ ـ أسلوب العمل داخل جهاز التخطيط الصحى : يجب تحديد أسلوب العمل داخل جهاز التخطيط الصحى وأن يلتزم به الجميع فى كل المستويات ما أمكن .

ثانيا ـ توافر البيانات الاحصائية السليمة والاهتمام بالبحوث التخطيطية :

يعتمد التخطيط الصحى اعتمادا كبيرا على البيانات الاحصائية ، وبدونها لا يمكن للمخطط أن يضع خطة صحية على أسس سليمة . وهذا يستلزم وجود أجهزة احصائية متخصصة ذات كفاءة على المستوى المركزى والمحلى . وأن يتولى هذه الأجهزة أفراد فنيون متفرغون ومدربون تدريبا يؤهلهم لتحمل مسئولية اعداد البيانات الصحيحة بالسرعة المطلوبة . كما يجب أن تتوافر لهذه الأجهزة الاحصائية الأدوات والمعدات الحديثة التى تمكنها من القيام بعمليات الحصر ، والتبويب والاستنباط ، واخراج النتائج ، الى آخر هذه العمليات فى سهولة وسرعة واتقان .

ثالثا ـ المشاركة الجماعية فى عملية التخطيط

ان التخطيط الصحى الناجح لا يجرى فى عزلة عن المواطنين أو بأسلوب بيروقراطى أو تسلطى لأن الخطة الصحية تهم كل مواطن وتمس حياته من جميع نواحيها . وكل فرد اداة فعالة فى تنفيذ الخطة ، وهو فى النهاية منتفع بنتائجها ، متمتع بعائدها . ولهذا كانت المشاركة الجماعية فى وضع الخطة ضرورة منطقية لعملية التخطيط الصحى . وهذه المشاركة يجب أن تلازم عملية رسم السياسة واعداد الخطة منذ البداية حتى النهاية ، وبذا يسهل التعرف على الاحتياجات من الخدمة ، وفقا لما يستشعره المواطنون ويحسون به ، ثم التعرف على مدى تقبلهم لهذه الخدمة اذا ما وفرت لهم ، ومدى اقبالهم عليها، أو انصرافهم عنها .

ولا يتأتى ذلك الا بتوسيع ساحة المشاركة فى اعداد الخطة الصحية فى كل المستويات ، بحيث تضم الى جانب المسئولين الرسميين أكبر عدد من ذوى الكفاءة والخبرة والعلم . وأن تمتد خارج النطاق الرسمى بتلمس المشورة وبالتفاعل والتناقش مع الجماهير ومع المهنيين والنقابيين فى القطاع الصحى . وينبغى ألا يفرض الاقتصاديون رأيا معينا فى الخطة الصحية الا بقدر ما تحتاج اليه من تحديد لاطارها المالى والاقتصادى ، بما يتناسق مع الاطار الاقتصادى للخطة الشاملة . أما التفاصيل الفنية وعمليات البرمجة للخطة الصحية فتترك للفنيين يقطعون برأيهم فيها .

رابعا ـ تقرير السياسة الصحية للدولة وتحديد الأهداف وترتيب الأولويات :

والسياسة الصحية هى مجموعة المبادىء والمفاهيم التى يفكر بروحها ، ويعمل فى اطارها ، ويلتزم بنصوصها العاملون بالقطاع الصحى ـ قادة ومرءوسين ـ للنهوض برسالته .

ويقر هذه السياسة ويرسم خطوطها العامة القيادة السياسية ، وفقا لاحتياجات الشعب ، وفى ضوء الدراسة الفنية والبحث العلمى الذى تقوم به المجالس ، واللجان المتخصصة فى التنظيم السياسى والهيئات والأجهزة الحكومية .

أما الأهداف العريضة التنموية للخطة فتعبر عن النتائج التى يستهدف قطاع الصحة بلوغها فى نهاية الخطة ، وفقا للسياسة الصحية التى يتبعها .. وهذه الأهداف العريضة لا ترتبط عادة بتوقيعات زمنية ولا بتفصيل رقمى .

والأهداف الفنية للبرامج الصحية يقصد بها المستويات الصحية المطلوب بلوغها نتيجة لتنفيذ البرامج الصحية . ولابد أن تتضمن الاهداف الفنية للبرامج تحديدا دقيقا ومفصلا لهذه المستويات الصحية من حيث :

١ — النوع : (مثل تحديد نوع المرض أو المشكلة الصحية المطلوب حلها) .

٢ — المكان : (مثل تحديد المنطقة المطلوب تحقيق هذا الهدف الفنى فيها) .

٣ — الكم : (مثل تحديد المعدل المطلوب تخفيض وفيات الرضع اليه فى برامج رعاية الأمومة والطفولة ، أو تحديد النسبة المطلوب انقاص انتشار الأمراض اليها فى برنامج لمكافحة البلهارسيا أو الدرن ، أو تحديد المعدل المطلوب خفض الزيادة السكانية اليه فى برنامج لتنظيم الأسرة) .

٤ — الزمن : (بتحديد المدة المطلوب تحقيق الهدف الفنى فى نهايتها وتقسيمه لمراحل زمنية) .

٥ — المنتفعون : (بتحديد فئة السكان المطلوب بلوغهم هذا المستوى الصحى) .

فعلى سبيل المثال :

نقول أن الهدف الفنى لبرنامج مثل (برنامج مكافحة البلهارسيا بالفيوم) هو خفض نسبة الاصابة بمرض البلهارسيا فى محافظة الفيوم من ٤٠٪ الى ٥٪ خلال ٣ سنوات بين سكان قرى المحافظة .

وأهداف الانجاز للمشروعات الصحية هى نوع وحجم الانجازات أو الأعمال الواجب تنفيذها فى المشروعات الصحية التى يشتمل عليها البرنامج الصحى ، مع تحديد الزمن المطلوب انهاء العمل فيه وموقعه .

فعلى سبيل المثال :

نقول أن أهداف الانجاز لمشروع مثل مشروع مكافحة قواقع البلهارسيا ضمن برنامج مكافحة البلهارسيا بالفيوم « هو رش مسافة عدد من الكيلو مترات من المجارى المائية بمبيد القواقع فى مركز كذا وكذا خلال بضعة أشهر من السنة » .

هل أهدافنا الصحية واضحة ومحددة :

الواقع أنه برغم أن الأهداف العريضة التنموية لخطتنا الصحية فى ج.م.ع. محددة فما زلنا نحتاج الى تحديد ووضوح بالنسبة للاهداف الفنية للبرامج الصحية ، كما أن المشروعات الداخلة فى هذه البرامج لابد أن ترتبط بأهداف انجاز محددة واضحة أيضا حتى تكون عملية المتابعة والتقييم محكمة ، ونحن اذا كنا قد بدأنا من الصفر فى توفير الخدمة الصحية فى ميزانية الخطة الخمسية الأولى ، حتى ان حاجتنا الى سرعة التوسع فى الخدمة قد شغلتنا عن التخطيط المحكم ، فسرنا بأسلوب التخطيط الفضفاض ، الا أنه قد آن الأوان ، ونحن نعد للخطة العشرية الثانية ٧٢ — ٨٢ ، أن نبدأ فى عمل المسوح والبحوث والدراسات الاحصائية التخطيطية للتعرف على نسب الأمراض ، ونسب الوفيات ، ونوعياتها ، وتوزيعها الجغرافى ، ووضع الخطط التى تعبر حقيقة عن الأحتياجات من الخدمة ، ونربط كل برنامج بأهدافه الفنية وكل مشروع بأهداف انجازه .

أولويات خطتنا الصحية :

١ — توفير الخدمة الصحية لسكان الريف الذين حرموا فى الماضى من حقهم فى الرعاية الصحية وهم يمثلون أكثر من نصف السكان وربط الوحدة الريفية بالمجموعة الصحية والمستشفى

المركزى والعام فى تسلسل للخدمة يسمح بتحويل الحالات الصعبة بسهولة من مستوى الى آخر .

٢ ــ توفير الرعاية الطبية للفئات العاملة .

٣ ــ تنفيذ البرامج الصحية الموجهة لحل المشكلات الصحية التى تؤثر على قدرة المواطنين على الانتاج ، كالبلهارسيا والدرن والملاريا .

٤ ــ التوسع فى العلاجات النوعية عن طريق المعاهد والمراكز المتخصصة ، كشلل الأطفال ، وامراض وجراحة الصدر والقلب والسمع والكلام وعلاج السرطان ، وعلاج البلهارسيا وأمراض التغذية .

٥ ــ رفع الكفاءة والخبرة الفنية للعاملين فى الحقل الصحى عن طريق التوسع فى المدارس والمعاهد ، وبرامج التدريب والبعثات والمنح فى الداخل والخارج .

اقتصاديات الصحــة :

المقصود بدراسة اقتصاديات الخدمات الصحية هو التعرف على النواحى الاقتصادية لهــذه الخدمات ، سواء قامت بها أجهزة الدولة أو المؤسسات الخاصة . ويدخل فى ذلك حساب التكلفة للخدمة بدراسة الانفاقات أو المصروفات، حيث يتم تفصيلها ، بارجاعها الى أبوابها المعروفة بالانفاقات الرأسمالية ، والانفاقات الجارية .

ولكى تكون هناك موازنة للمصروفات ، يدرس كذلك العائد ، وقد يكون فى صورة مباشرة بمــا يدفعه المنتفعون من ثمن نقدى عند انتفاعهم بالخدمة ، أو فى صورة غين مباشرة كالضرائب أو اشتراكات تستقطع من الدخول ، كما فى نظام التأمين الصحى . ويدخل فى العائد غير المباشر أيضا الهبات والأوقاف .

هذا العائد للخدمات الصحية ــ بصــورته المباشرة وغير المباشرة ــ يسمى العائد المنظور. ولكن هناك أيضا عــائدا اقتصاديا غير منظور يتمثل فى قيمة الزيادة فى الانتاج والدخل ، نتيجة ارتفاع الكفاءة الانتاجية للعمل بارتفاع القــدرة الجسمية والذهنية للعامل السليم وبخــلوه من العاهة وبانخفاض عدد ساعات تغيبه عن العمل، بسبب المرض ويطول عمره الانتاجى .

وتظهر أهمية حسابات التــكلفة للمشروعات الصحية وحسابات عائدها الاقتصادى عند التخطيط لقطاع الصحة ، سواء فى مرحلة اتخاذ قرارات التفصيل بين مشروع واحر،او ى ترتيب أولويات التنفيذ لمختلف المشروعات المدرجة فى الخطة .

كذلك فان دراسة اقتصاديات الخدمات الصحية تساعد أجهزة التخطيط على المستوى القومى فى وضع استثمارات الخدمات الصحية فى موضعها السليم بين قطاعات التنمية . اذ طالما نظر الى الخدمات الصحية على أنها نوع من الاستهلاك بغير عائد . وهذه النظرة يجب أن يمهد لتصحيحها بالدراسة المتعمقة لاقتصاديات الصحة . وهذه الدراسات علاوة على ما تقدم تتعرض أيضــا لمتوسط تكلفة حياة المواطن السليم منذ ولادته وعلى مراحل عمره لحساب ما تفقده الدولة بوفاة الأفراد ، باعتبارهم قوى بشرية تكون أهم عوامل الاستثمار فى التنمية .

وتحتاج كل دولة لأن تعقد المقارنات بينها وبين الدول الأخرى التى تسبقها أو تتخلف عنهــا فى النمو الاقتصادى ، لتتبين موضعها من العالم ، وليكون تخطيطها وتقييمها لخدماتها الصحية على أساس علمى سليم .

وقد أسفرت الدراسات التى بدأتها منظمــة الصحة العالمية عام ١٩٦١ عن الانفــاق على الخدمات الصحية فى بعض دول العالم عن نتائج لها قيمتها فى مجال اقتصاديات الخدمة الصحية .

فبالنسبة لمستوى الخدمة الصحية فى البلاد محل الدراسة لوحظ أنه رغم ارتفاع مستوى دخول الأفراد فى اغلبها ، فانها تختلف اختلافا بينــا فى مستوى معيشة أهلها ، وفى طبيعــة

الأمراض فيها ، وفى البلاد مرتفعة الدخل لوحظ انخفاض معدلات وفيات الرضع ، وأن أمراض الشيخوخة ومتوسطى العمر محل اهتمام البحاث والدارسين . وكذلك فان أمراض الدرن وشلل الأطفال أصبحت فى حكم المقضى عليها ، وتركز الاهتمام على سرطان الرئة ، وأمراض القلب والشرايين ، والأمراض العقلية والنفسية (جدول رقم ١) .

جدول رقم (١)

احصاءات حيوية لبعض الدول (١٩٦١)

البلد	معدل وفيات الرضع فى الألف	معدل الوفيات العام فى الألف	معدل المواليد فى الألف	النسبة المئوية للوفاة فوق سن الخمسين	معدل وفاة الأطفال من ١ — ٤ سنوات	معدل الزيادة الطبيعية للسكان (٪)	النسبة المئوية للوفاة من الأمراض المعدية والطفيلية
استراليا	١٩٫٥	٨٫٥	٢٢٫٨	٨١٫٧	١٫١	١٫٤٢	١٫١
كندا	٢٧٫٢	٧٫٧	٢٦٫٠	٧٧٫٢	١٫١	١٫٨٣	١٫١
سيلان	٥٢٫٠	٨٫٠	٣٠٫٨	٤٢٫٥	٨٫٥	٢٫٧٨	٧٫٢
شيلى	١١١٫٢	١١٫٦	٢٥٫١	٣٨٫٩	٧٫٨	٢٫٤٥	٨٫٤
الصين	٣٠٫٧	٦٫٧	٣٨٫٣	٤٣٫٥	٧٫٥	٣٫١٦	١١٫٥
تشيكوسلوفاكيا	٢٢٫٧	٩٫٢	١٥٫٨	٨٥٫٢	١٫١	٠٫٦٦	٣٫١
دانمرك	٢١٫٨	٩٫٤	١٦٫٦	٨٧٫٢	٠٫٩	٠٫٧٩	٠٫٨
فنلندا	٢٠٫٨	٩٫١	١٨٫٤	٨١٫٩	١٫١	٠٫٩٧	٣٫٢
فرنسا	٢٥٫٦	١٠٫٨	١٨٫٢	٨٦٫١	١٫٢	٠٫٧٤	٢٫٦
إيران	٠٠٫٠	٢٠٫٠	٤٦٫٠	٢٠٫٠	٠٫٠	٠٫٠٠	٠٫٠
إسرائيل	٢٨٫٨	٥٫٨	٢٥٫٤	٧١٫٠	١٫٠	١٫٩٦	١٫٧
جامايكا	٤٨٫٢	٨٫٧	٤١٫٠	٥١٫٦	٦٫٨	٣٫٢٣	٤٫٨
كينيا	٠٠٫٠	٥٫٦	٣٦٫٣	٠٠٫٠	٠٫٠	٣٫٠٧	٠٫٠
هولندا	١٧٫٠	٧٫٦	٢١٫٣	٨٥٫٥	١٫٠	١٫٣٧	٠٫٩
النرويج	١٧٫٩	٩٫٢	١٧٫٣	٨٧٫٦	١٫٠	٠٫٨١	١٫١
باكستان	٩٦٫٦	١٦٫٥	٤٨٫٠	٢٥٫٠	—	—	—
الفلبين	٧٢٫٤	٧٫٥	٢٧٫٧	٣٠٫١	٨٫٢	٢٫٠٢	١٧٫٢
بولندا	٥٤٫١	٧٫٦	٢٠٫٩	٦٨٫٥	١٫٧	١٫٣٣	٦٫٦
السنغال	٩٢٫٩	١٦٫٧	٤٣٫٣	—	—	٢٫٦٦	٠٫٠
سنغافوره	٣٢٫١	٦٫٠	٣٦٫٥	٥٢٫٥	—	٣٫٠٥	٨٫٨
السويد	١٥٫٨	٩٫٨	١٣٫٩	٨٩٫٧	٠٫٨	٠٫٤١	١٫٠
تانزانيا	١٩٠٫٠	٢٥٫٠	٤٧٫٠	٠٠٫٠	٠٫٠	٢٫٢٠	١٫٠
إنجلترا	٢٢٫٢	١٢٫٠	١٧٫٩	٨٨٫٩	١٫٠	٠٫٥٩	١٫٠
الولايات المتحدة الأمريكية	٢٥٫٣	٩٫٣	٢٣٫٣	٨٠٫٥	١٫٠	١٫٤	١٫٢
يوغوسلافيا	٨٢٫٠	٩٫٠	٢٢٫٧	٦٢٫٨	٤٫٥	١٫٣٧	٧٫٦
ج.م.ع	١٠٠٫٠	١٦٫٠	٤٠٫٠	٠٠٫٠	٠٫٠	٢٫٤	٠٫٠

أما البلاد منخفضة الدخل فلها مشكلاتها المتفاقمة ، ومن أهمها مشكلة الدرن وبعض الامراض الأخرى المتوطنة فيها والتى ينـدر وجودها فى مناطق أوروبا الغربية أو أمريكا الشمالية . ووفيات الطفولة منتشرة فى الدول ذات الدخول المنخفضة . فوفيات الرضع على سبيل المثال ١٩٠ فى الألف فى تانزانيا (بينما هى ١٦ فى الألف أو أقل فى بلد كالسويد) وفى أكثر من ١٠٪ من الوفيات تكون الأمراض المعديه والطفيلية هى سبب الوفاة .

وتتراوح معدلات النمو السكانى فى البلاد محل الدراسه بين ١٪ (فى اغلب دول غرب أوربا) و ٣٪ او تزيد (فى الصين وتايوان وجاميكا وكينيا وسنغافوره وفنزويلا) .

واذا اعتبرنا نسبة أسرة المستشفيات الى السكان مقياسا لتوافر الخدمة الطبية (رغم أنه مقياس محدود القيمة ، لأن ذلك يتوقف على توافر الافراد والامكانيات الأخرى فى المستشفى) فاننا نجد أن البلاد مرتفعة الدخول هى التى تتميز بنسبة عالية من الأسرة الى السكان . ولكن الغريب أنه ليس من الضرورى أنه كلما ارتفع دخل الفرد فى البلد ، قلت نسبة المرضى المترددين على الطبيب الواحد .

وبالنسبة لكثافة السكان وتوزيعهم ، فقد لوحظ فى بلاد كثيرة أن تكدس السكان فى المدن كان من أسباب ارتفاع الانفاق على الخدمة الصحية ، وخاصة ما خصص لحل مشكلات صحة البيئة . علاوة على ذلك فان تكدس الأطباء وفئات التمريض فى المناطق الحضرية ، بسبب اتساع رقعتها ونزوح الناس اليها ، وتوافر امكانياتها المعيشية قد سبب ندرة فى عدد العاملين منهم فى الريف ، مما دعا الى أن ترفع الحكومات مرتباتهم لحفزهم على البقاء فى وحدات الريف والمناطق النائية .

واذا قارنا بين البلاد النامية ، من حيث مصادر التمويل للخدمة الصحية ، نجد أن التمويل يعتمد فى البلاد النامية على الحكومات أساسا ، فى حين انه فى الدول المتقدمة تمول الغالبيه العظمى من الخدمةالصحية منموارد التأمينالصحى الاجبارى والتامين الاختيارى واجور العلاج الخاص .

وفى عدد كبير من الدول ذات الدخل المنخفض نجد أن التأمين الاختيارى الخاص ضد المرض غير معروف تقريبا ، فى حين أن العلاج الخاص متاح للميسورين فى المستشفيات والعيادات .

صعوبات التقييم والمقارنة فى مجال دراسة اقتصاديات الخدمة الصحية :

من الصعب عقد مقارنات بين الدول فى نسبة ما ينفق على الخدمات الصحية الى جملة الموارد القومية . لان طرق قياس الموارد القومية تختلف من بلد لآخر . الا أننا نستطيع ان ننسب ما ينفق على الخدمات الصحية الى جملة الناتج القومى أو الى جملة الدخل القومى (وهو يساوى مجموع دخول الافراد من عملهم أو من ممتلكاتهم + ارباح المؤسساتالخاصه + ارباح المؤسسات الحكومية) .

ولتبسيط أغراض المقارنة بالنسبة للموارد القومية فى الدول المختلفة ، فانها تحسب بعملة موحدة هى الدولار ، ولكن اتباع نفس الطريقة لمقارنة المنصرف على الصحة لا يمكن الاعتماد عليه لعدم وجود طريقة صحيحة لمقارنةالمستويات المختلفة للمعيشة أو الانفاق الصحى ، الا أنه على أى حال يعطى مؤشرا له بعض الدلالات .

ومن أهم الصعوبات فى حساب الانفاق على الصحة حساب الجزء المباشر ، أى الذى يدفعه المنتفع مباشرة عند تلقى الخدمة ، وعلى الأخص ما يدفع ثمنا للدواء .

كذلك فان فصل تكلفة الخدمة العلاجية داخل المستشفى عن تكلفة الخدمة خارج المستشفى (العيادة الخارجية والرعاية المنزلية) ليس بالأمر السهل ، وخاصة عندما يكون تنظيم الخدمة

العلاجية من النوع الذى يجمع بينهما فى ميزانية وادارة واحدة .

توزيـــع الانفاق الصـــحى بين الانفاق الجـــارى والانفاق الراســـمالى :

يمثل الجدول رقم (٢) مقارنة بين بعض الدول فى نسبة الانفـــاق الجارى على الخدمات الصحية الى جملة الناتج القومى ، وكذلكنسبته الى الدخل القومى ، وتتراوح هذه النسبة عادة بين ٢ر٥٪ ، ٩ر٥٪ ، ولكن دلالة هذا القياس فى المقارنة تتوقف على طبيعة أجور واثمان العلاج فى البلاد المختلفة . ففى الدول التى تكون فيهـــا دخول الأطباء وأسعار العلاج مرتفعـــة ، نجـــد للخدمات الصحية نسبة عالية من الدخل القومى، وهذا هو الوضع فى بلد كالولايات المتحدة مثلا ، والعكس فى البلاد ذات المعدل المنخفض لدخل الطبيب والتى بها اتساع الفـــارق بين أعلى الدخول وأقلها .

وقد لوحظ عدم وجود علاقة بين مستوى دخل الفرد فى بلد من البلاد ، وبين نسبة ما ينفق من الدخل القومى على الخدمات الصحية فيـــه . فدخل الفرد فى يوغوسلافيا ثلث دخل الفرد فى فنلندا ، مع أن نسبة ما ينفق من الدخل القومى على الخدمة الصحية فى يوغوسلافيا مسـاو لنسبته فى فنلندا .

كذلك فان دخل الفرد فى انجلترا يزيد عنه فى شيلى بنسبة ٢٠٠٪ بينما نسبة ما ينفق من الدخل القومى فى انجلترا يزيد ٥٠ ٪ فقط عنه فى شيلى .

جدول (٢)

النسبة المئوية لجملة الانفاق الجارى على الخدمات الصحية

(بما فيها الخدمات التى تؤدى بمقابل) الى جملة الناتج القومى والى جملة الدخل القومـــى

البلد	السنة	من جملة الناتج القومى ٪	من جملة الدخل القومى ٪	دخل الفرد فى سنة ١٩٦١ (بالدولار الأمريكى)
شـيلى	١٩٦١	٥,٦	٦,٨	٥٤١
كنـــدا	١٩٦١	٥,٥	٧,٣	١٤٧٥
الولايات المتحدة	٦٢/٦١	٥,٥	٦,٨	٢٢٠٦
استراليـــا	٦١/٦٠	٤,٩	٦,٠	١٢٣٦
اسرائيـــل	٦٢/٦١	٥,٩	٧,٤	١٠٤٢
السويد	١٩٦٢	٤,٩	٥,٦	١٤٢٠
هولنـــدا	١٩٦٢	٤,٥	٥,٥	٨٨٥
يوغوسلافيا	١٩٦١	٤,٤	٥,٢	٢٢٣
فنلنـــدا	١٩٦١	٤,٣	٥,٤	٨٩١
فرنسا	١٩٦٣	٤,٢	٥,٥	١٠٧٩
انجلترا	٦٢ ٦١	٤,٠	٤,٩	١١٧٢
ســيلان	٥٨/٥٧	٣,٧	٤,٢	١٢٠
كينيـــا	٦٢/٦١	٣,٦	٠,٠	٧٢
تانزانيـــا	٦٢/٦١	٢,٥	٢,٨	٥٤
بولنـــدا	١٩٦١	٣,٦	٤,٠	٠٠٠
تشيكوسلوفاكيا	١٩٦١	٣,٥	٤,٠	٩٢٠
جمهورية مصر العربية	٦٠/٥٩	٠,٧٦	٠,٩٠	١٢٠ (أى ٥٠ جنيها)

جــدول (٣)

توزيع الانفـــاق الصحى
بين الانفاق الراسمالى والانفاق الجارى

البلـــد	السنة	الانفاق الرأسمالى (٪)	الانفاق الجارى (٪)
استراليـــا	١٩٦١/٦٠	٦و٤	٩٣و٦
كنـــدا	١٩٦١	٨و٣	٩١و٧
ســيلان	٥٨/٥٧	٥و٣	٩٤و٧
شــيلى	١٩٦١	٠و٩	٩٩و١
تشيكوسلوفاكيا	١٩٦١	٦و٤	٩٢و٦
فنلنـــدا	١٩٦١	٩و٦	٩٠و٤
فرنسا	١٩٦٣	٤و٣	٩٥و٨
اسرائيـــل	١٩٦٢/٦١	٦و٥	٩٣و٥
كينيـــا	١٩٦٢/٦١	٣و٩	٩٦و١
هولنـــدا	١٩٦٣	٦و٨	٩٣و٢
بولنـــدا	١٩٦١	٥و٩	٩٤و١
السويد	١٩٦٢	٩و٢	٩٠و٨
تانزانيـــا	١٩٦٢ ٦١	٨و٥	٩١و٥
انجلترا	١٩٦٢/٦١	٥و٠	٩٥و٠
الولايات المتحدة	١٩٦٢/٦١	٤و٥	٩٥و٥
يوغوسلافيا	١٩٦١	١١و٩	٨٨و١

وقد وجد تباين واضح فى نصيب الفــرد من الانفاق على الخدمات الصحية فى الدول محل الدراسة . فهو فى الولايات المتحدة ١٠٠ ضعف قيمته فى تانزانيا . كذلك هو فى السويد ٣ أضعاف قيمته فى فنزويلا و ٣٦ ضعفا قيمته فى الفلبين وتنزانيا . ولعل سبب هذا الارتفاع فى الدول الغنية أن أجور العمل مرتفعة الى حد كبير فى قطاع الصحة .

ويلاحظ أن نسبة كبيرة من الانفاق الجارى على الخدمات الصحية يخصص لخدمة المستشفيات . ففى فنلندا تبلغ النسبة ٦٠ ٪ ، وهى عاليــة أيضا فى دول شمال أوربا ، فى حين تنخفض هذه النسبة فى فرنسا وهولندا ودول أوربا الشرقية ، حيث تخصــص هذه الدول ما يزيد على ٥٠٪ من انفاقهـــا الجارى على الخـــدمات الصحية للمنصرف على الرعاية الطبية خارج المستشفى (العيادة الخارجية والعلاج المنزلى) .

واذا انتقلنـــا الى الانفـــاق الراسمالى على الخدمات الصحية نجده يتغير من سنة الى أخرى فى البلد الواحـــد ، لارتبـــاطه بأحوال البـــلد الاقتصادية وظروف وخطط التنمية فيها .

ويوضح جدول (٣) العلاقة بين الانفـــاق الجارى والانفـــاق الراسمالى على الخـــدمات الصحية فى بعض الدول . ومما يجدر ذكره أن الانفاق الراسمالى (الانشاءات) لا يعبر عن مستوى المعيشة فى البلد الذى يقترن به ، فقد تكون قيمته عالية فى بلد ذى دخل منخفض ، وقد يكون الرقم عاليا فى أحدى السنين نتيجة بنـــاء مشروع ضخم فى هذه السنة بالذات . وفى نصف البلاد محل الدراسة نجد أن مصدر الانفـــاق

الراسمالى تتحمله كلية الحكومات . الا أن بعض البلاد تعتمد أساسا فى تمويل الانفاق الراسمالى للخدمة الصحية على الأموال الخيرية وذلك هو الحال فى الولايات المتحدة بنسبة ٥٥ ٪ وفنلندا (بنسبة ٤١ ٪) .

ومن الصعب تحديد ما يخصص من الانفاق الراسمالى على الخدمة الصحية للانفاق على التعليم الطبى والبحوث .

كذلك ليس من السهل التحديد بين ما يخص المستشفيات من الانفاق الراسمالى وما يخص باقى الخدمات الصحية فى الدول محل المقارنة ؛ الا أنه عموما يمكن القول بأن غالبية الدول تخصص للخدمات العلاجية ٩٠ ٪ من الانفاقات الصحية الراسمالية منها ٧٠ ٪ أو أكثر للمستشفيات بالذات (فى شيلى وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا يخص المستشفيات ٥٠٪ من انفاقها العلاجى الراسمالى) والباقى يصرف على العيادات .

تكلفة الخدمة داخل المستشفيات :

فى كثير من الدول يدفع الجزء الأكبر من تكلفة الخدمة العلاجية ، وعلى الأخص خدمة المستشفيات من ميزانية الحكومات (المركزية أو المحلية) ، ومن صناديق التأمين الصحى الاجبارى (وهى الصورة غير المباشرة للانفاق التى سبق ذكرها) .

وتتفاوت طبيعة الرسالة التى تؤديها المستشفيات العامة بين دولة وأخرى ، وهى تتوقف على الامكانيات المتوافرة فى المستشفيات المتخصصة ، وخاصة التى تعالج فئات سن معينة أو الحالات المزمنة . وعموما وجد ان حوالى ٥٠ ٪ من الأيام السريرية تقضى فى المستشفيات العامة ؛ ولكن فى البلاد التى بها مستشفيات متخصصة على مستوى عال كما ونوعا ، تقل نسبة الايام السريرية فى المستشفيات العامة إلى ٣٠ ٪ فقط كما هو الشأن فى انجلترا مثلا .

ولا تختلف كثيرا مدة بقاء المريض فى المستشفى بين بلد وآخر ، وان كانت هذه المدة فى البلاد الفقيرة جدا قد وصلت فى المتوسط ١٤ يوما . وتختلف تكلفة اليوم السريرى فى المستشفى العام من بلد لآخر . ففى بعض البلاد بلغت التكلفة ٢٠ ضعف قيمة متوسط دخل الفرد اليومى (الصين والسنغال) . أما فى تشيكوسلوفاكيا وبولندا فانها ضعف قيمة دخل الفرد اليومى . وفى بلاد أخرى بلغت ٥ر٣ــ٧ أمثال قيمة متوسط دخل الفرد اليومى .

وفى البلاد منخفضة الدخل يتكلف اليوم السريرى فى المستشفى العام ١٠ أمثال متوسط دخل الفرد اليومى ، معنى ذلك اننا نحتاج الى ٤٪ من الدخل القومى لنوفر ٤ أسرة لكل ١٠٠٠ من السكان .

ويجب أن نتذكر أن اختلاف مدة الاقامة فى المستشفيات بين بلد وآخر يتوقف على نوع الحالات التى يعالجها المستشفى . فمستشفيات الأطفال فى بعض البلاد تركز على حالات العلاج طويل الأمد ، فى حين تحول حالات العلاج قصير الأمد الى المستشفيات العامة . والعكس قد يتبع فى بلاد أخرى . كذلك فان مدة اقامة المريض وتكلفة اليوم السريرى تختلف تبعا للحالة الاجتماعية ، ومدى الخدمات التى تؤدى للمريض فى فترة النقاهة وبعد شفائه .

سياسات الدول فى الانفاق على الخدمات الصحية:

فى دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية على ١٤ دولة فى الفترة من ١٩٤٥ الى ١٩٥٥ لوحظ أنه فى بلدين فقط هما فرنسا وايطاليا زادت تكلفة الفرد للرعاية الصحية بمعدل أسرع من زيادة دخل الفرد . ففى فرنسا امتدت الرعاية التأمينية التى يتمتع بها المنتفعون لتغطى دائرة أوسع من الخدمات . وفى ايطاليا كذلك تضخمت المدفوعات المطلوبة للرعاية الطبية وخدمات المستشفيات . أما فى انجلترا فكانت تكلفة الفرد للرعاية الصحية تزيد بمعدل أقل من معدل زيادة دخل الفرد . أما فى باقى بلاد العالم ، فان معدل الانفاق على

الرعاية الصحية التأمينية بقى ثابتا بالنسبة لمعدل الدخل القومى .

وقد بقيت هذه الاتجاهات بعد عام ١٩٥٥ فى نفس أوضاعها ، فيما عدا انجلترا حيث ارتفعت فيها ارتفاعا ملحوظا نسبة ما ينفق على الخدمات الصحية الى الدخل القومى والى الانفاقات العامة ففى عام ١٩٣٨ كانت انجلترا تنفق ٧ر٣ من دخلها القومى على الخدمات الصحية وبين عام ١٩٤٩ الى ١٩٦٤ كان ينفق ٤ ٪ من جملة الناتج القومى على الخدمات الصحية . ويسهم التأمين الاختيارى بنسبة ١ ٪ مما تنفقه انجلترا على الخدمات الصحية زيادة على خدمات تأمين الطب. وفى الولايات المتحدة بلغت نسبة الانفاق على الخدمات الصحية الى جملة الناتج القومى بين عامى ١٩٢٩ و ١٩٦٣ من ٦ر٣ ٪ الى ٨ر٥ ٪ بمعدل زيادة سنوى قدره ٠.٦٥ر٠ ٪ والسبب الوحيد لهذه الزيادة هو التوسع السريع فى التأمين الاختيارى وخاصة للعلاج فى المستشفيات حتى أصبح التأمين الصحى عام ١٩٦٣ يغطى ٢٣٪ من تكاليف العلاج بالمستشفيات .

والجدير بالملاحظة أنه اذا استمر معدل الزيادة (١ ٪ من الناتج القومى كل ١٠ سنوات) فى الانفاق على الخدمات الصحية ، فانه فى نهاية القرن الحالى أى عام ٢٠٠٠ يصبح ١٠٪ من الناتج القومى مخصصا للخدمات الصحية . وتدل الاحصاءات أيضا على أن نسبة متزايدة من الانفاق الصحى تخصص للمستشفيات .

ملحوظة : (تبلغ نسبة ما ينفق على الخدمات الصحية فى ج.م.ع ٥ر٣ ٪ من اجمالى الانفاق الحكومى) .

ان نصيب الفرد من الأسرة يتزايد فى كثير من الدول . وهذا يزيد الاحتياج الى الأفراد العاملين فى الحقل الصحى . كما أن نصيب السرير الواحد من الأيدى العاملة قد تزايد بينما عدد ساعات العمل للعامل فى الخدمة الصحية يتناقص .

ويلاحق ذلك أيضا التطور العلمى الذى يفرض مستوى أعلى من الرعاية الطبية للمريض فى المستشفى .

أضف الى ذلك كله تزايد الحاجة الى الأفراد العاملين فى الرعاية الطبية خارج المستشفى . علاوة على التوسع فى الخدمات الوقائية . والرعاية المنزلية ، وبرامج التثقيف الصحى والبحوث وما يحتاج اليه الأطباء من اعداد أكبر من المساعدين والفنيين .

اغلاط المقارنة :

لم تسفر أى دراسة من الدراسات التى أجريت حتى الآن فى مجال اقتصاديات الخدمات الصحية عن نتائج للعائد الاقتصادى لهذه الخدمات . كما انها لم تتوصل بعد الى مقياس كمى لمدى ما يخص الفرد من الخدمة الصحية فى مختلف الدول . فأسعار هذه الخدمات تختلف من بلد لآخر . كما أن ما يستخدم فى أداء الخدمة من اجهزة ومستلزمات يختلف فى مستوى الكم والنوع .

ولذلك فانه اذا تساوى بلدان فى دخل الفرد . وكان أحدهما ينفق نسبة أكبر على خدماته الصحية ، فليس معنى ذلك أنه يتفوق على الآخر فى توفير الخدمة الصحية .

فالدول الثلاث التى بها أعلى انفاق من دخلها القومى على الخدمات الصحية هى كندا واسرائيل والولايات المتحدة . ومستوى المعيشة فيها مختلف كل الاختلاف . ولذا فان البيانات لا تعطى دلالة على أيها يوفر خدمة صحية أكبر للفرد . ولا تقطع بأن احداها هى أولى دول العالم كله فى توفير الخدمة الصحية لسكانها .

ان الولايات المتحدة بها أطباء أكثر مما فى كندا، ولكن كندا بها ممرضات وأسرة مستشفيات أكثر مما فى الولايات المتحدة . ونسبة الأطباء للسكان فى اسرائيل ضعف ما فى الولايات المتحدة ، ولكن

عدد ممرضاتها وأسرة مستشفياتها أقل بكثير مما فى كندا أو الولايات المتحدة . وهنــاك عامل آخــر يزيد المقــارنة تعقيــدا ، وهــو أن كسب الأطباء فى الولايات المتحــدة (بالدولار) خمســة اضعاف كسب الأطباء فى اسرائيل .

ولنحاول أن نعقد مقارنة أخرى بين الولايات المتحدة وبين كل من السويد وتشيكوسلوفاكيا . ان عدد أسرة المستشفيات فى السويد تزيد ٥٠٪ عنها فى الولايات المتحدة ولكن نسبة الأطباء الى السكان أقل فى السويد . وبالنسبة لتشيكوسلوفاكيا نجد بها عدد أسرة أكثر وأطباء أكثر من الولايات المتحدة .

ولابد أن ندرك ان معدل الأسرة الى السكان بمفرده ليس مؤشرا كافيا لتوفير الخــدمة الصحية فى أى بلد .

وهناك نقطة أخرى ، وهى أنه لا يمكن استنتاج علاقة ثابتة بين ما ينفق على الخدمة الصحية وبين « الحاجة الفعلية » منها .

ولكن حجم هذا الانفاق على أى حال مؤشر له بعض الوزن . وقد كشفت الدراسات عن أن الانفاق على الخدمة الصحية فى البلاد المنخفضة الدخول يكون ضئيلا اذا لم تتول الحكومات توفير الخدمة . وفى جميع بلاد العالم لا تزيد نسبة ما ينفق على الخدمات الصحية عن طريق الأفراد أو الجماعات الأهلية عن ٢٥ ٪ من جملة ما ينفق على هذه الخدمات .

ومن بين البلاد مرتفعة الدخول نجد أن البلاد التى تعتمد اساسا على حكوماتها فى توفير الخدمة الصحية ليست هى التى يكون جملة انفاقها على الخدمة الصحية أكثر من غيرها .

ونحن عندما نقيم الانفــاق الصحى لأى بلد لا يمكننا تجاهل العوامل التاريخية والسياسية والثقافية والاقتصادية لهذا البلد ، بل من المهم أيضا أن نأخذ فى الاعتبار مستويات مزاولة المهنة الطبية ، كذلك فان القيم السائدة بين الناس لها وزنها أيضا — فهى تحدد قيمة حيــاة الانسان فى المجتمع — والى أى مدى تقبل المجتمع تدخل الانسان للتأثير فى المرض أو الموت ، كذلك فان مفهوم الناس ونظرتهم لحاجات الفرد الأساسية لها من غير شك أثرها فى التقييم .

فى ضوء ما تقدم وعلى سبيل التحفظ يمكن القول بأنه فى البلاد التى بها دخل الفرد شديد الانخفاض يعتبر ٣٪ هو الحــد الأعلى لنســبة ما ينفق من الناتج القومى على الخدمات الصحية (منها ٢ ٪ تمول تمويلا غير مباشر من الضرائب، واستقطاعات التأمين الصحى والهبات .. الخ . واذا نسبنا المنصرف على الخدمات الصحية الى جملة المصروفات الحكومية فى هذه الدول الفقيرة نجدها تتراوح بين ٨٪ ، ١٦٪ . وقد وجد عادة أن ما يخص الانفاقات الرأسمالية على قطاع الصحة يتراوح بين ٥ر٣٪ و ١٦٪ من ميزانية القطاع . وهذا القدر بالطبع يتوقف على عوامل عدة منها مدى الاحتياج الى اضافة منشــآت أو احلال غيرها ، نتيجة الزيادة فى عدد السكان والرغبة فى تحسين الخدمة . أما بقية الميزانية فهى للمصروفات الجارية موزعة على الخدمات العلاجية داخل المستشفيات وخارجها وخدمات الصحة العامة .

وقد لوحظ أن البلاد ذات الدخول المنخفضة توزع انفاقاتها الصحية على النحو التالى :

٤٥٪—٥٥٪ على العلاج داخل المستشفيات

٣٥٪—٤٥٪ على العلاج خارج المستشفيات

٢٪ —٤٪ لصحة البيئــة .

٢٪ —٤٪ للتعليم الطبى .

ولكن هذه النسب ليست بطبيعة الحال مما يقبل تطبيقه فى كل بلاد العالم . اذ لكل خطة صحية أولوياتها الخاصة ، فعندما يكون التركيز على الوقاية يزداد الانفاق على خدمات الصحة العامة والقوى العاملة ، وعندما يكون التركيز

على مستوى الخدمة ونوعيتها تحتاج لانفاق أكثر على التدريب والتعليم ، ولكن المهم هو ايجاد نوع من التوازن بين حجم الخدمات المقدمة وبين الأفراد اللازمين لأدائها كما ونوعا فى حدود الميزانية المتاحة للقطاع كله .

وقد يحتاج المخطط لأن يفاضل بين عدد قليل من الوحدات الصحية مع مستوى عال من الأفراد العاملين بها وبين عدد كثير من الوحدات لها مستوى أقل من مهارة الأفراد . كذلك قد يحتاج المخطط أن يفاضل بين انشاء مستشفى واحد كبير يضم تخصصات طبية متعددة ، أو عدة مستشفيات أصغر حجما بكل منها طبيب واحد وبعض المساعدين .

والحل هنا يعتمد كثيرا على التوزيع السكانى وسهولة المواصلات وعوامل أخرى محلية .

ولكن الخطأ الذى يجب أن يتحاشاه المخطط ، هو أن يضمن خطته خدمات مثالية طموحة تعجز الموارد المالية المتاحة عن تنفيذها أو اقامة مستشفيات لا تتوافر لها الأموال الكافية لتسييرها او شغل العمالة اللازمة لها .

مشاكل وضع النظام الأمثل

لحساب الانفاقات الصحية :

لا يمكن أن نضع يدنا فى الوقت الحاضر على نظام أمثل لحساب الانفاقات الصحية لتتبعه كل الدول ، لأن ذلك مرتبط بطبيعة النظم الصحية فيها ، ولاختلافها فى التقسيمات للنشاط الصحى لمؤسساتها بين صحة الفرد وصحة المجتمع وصحة البيئة وبين العلاج والوقاية . كذلك لاختلاف النظم المحاسبية ومدى تمييزها بين المستشفيات التى تبغى الربح والتى لا تستهدف الربح .

دور الصحة فى التنمية الاقتصادية

والاجتماعية فى مصر :

ينقسم الكلام فى هذا الموضوع الى النقاط الأربع الآتية :

النقطة الأولى : عن موقع العلاج من الخدمة الصحية .

النقطة الثانية : عن مفهوم التنمية .

النقطة الثالثة : فى أوجه العلاقة بين العلاج والتنمية .

النقطة الرابعة : عن بعض اقتصاديات العلاج فى بلدنا .

والعلاج خدمة يقوم بها أفراد المهن الطبية وتمثل حلقة فى سلسلة تمتد على طريق الصراع بين الانسان والمرض .

وأولى حلقات هذه السلسلة هى الحفاظ على صحة الفرد بالتغذية والنظافة والرياضة وصحة البيئة .

والحلقة الثانية : هى وقاية الانسان من الأمراض بتحصينه ضد العدوى بها .

والحلقة الثالثة : هى الاكتشاف المبكر للأمراض .

والحلقة الرابعة — هى العلاج .

والحلقة الخامسة : هى التأهيل الطبى لمنع أو تقليل مضاعفات المرض من العاهة والعجز .

والحلقة السادسة : هى التأهيل المهنى للشخص المعالج ، ليتكيف مع المجتمع ويواجه متطلبات الحياة .

والترتيب الذى ذكرناه للحلقات الست فى سلسلة الصراع بين الانسان والمرض مهم جدا بالنسبة للمريض وبالنسبة للتنمية أيضا . لأن كل جهد واستثمار يبذل ويوجه لحلقة من الحلقات يوفر ويختصر فى الجهد والاستثمار اللازم للحلقة التى تليها .

فالجهود والاستثمارات الموجهة للنظافة والتغذية وصحة البيئة وللوقاية والتحصينات وللاكتشاف المبكر للمرض . هذه الجهود والاستثمارات المفروض أن تكون كافية وفعالة ، بحيث تقلل الى أقصى حد الحاجة الى جهود واستثمارات للعلاج (الوقاية توفر العلاج) .

كما أن الجهد والاستثمار المطلوب للعلاج اذا تم فى وقته المضبوط وبالكفاءة الواجبة يقلل من الحاجة للجهد والاستثمار اللازم للتأهيل .

وهذه مسألة هامة تتعلق بترتيب اسبقيات البرامج الصحية . وتشير الى أن المستشفى مرحلة من الخدمة ينبغى — فى الدول النامية — العمل على الاقلال من الحاجة اليها قدر المستطاع، وذلك بتوجيه العناية الواجبة للاكتشاف المبكر للامراض ولتوفير المناخ الصحى لأفراد المجتمع.

ان المستشفى من أكثر وسائل الخدمة الصحية ارتفاعا فى التكلفة وهو ارتفاع مطرد باستمرار . وبرغم ذلك فان أغلب الدول النامية تواجه مشكلة انتشار الأمراض التى تحتاج الى علاج ولا يمكن أن تنتظر برامج وخطط وقائية للقضاء عليها ، ولذا تضطر الدولة المخططة فى البداية الى توجيه الجزء الأكبر من استثماراتها فى الصحة الى المشروعات العلاجية استجابة لضغط الراى العام وتعزيزا للمكانة السياسية ومجابهة للحالة المرضية .

ولكن الخطر الكبير أن تستمر هذه الدول فى سياسة صحية تستنزف فيها المنشآت العلاجية بفخامة مظهرها الجزء الأكبر من الانفاق الصحى على حساب النواحى الوقائية،لأن معنى ذلك أن العلاج والتنمية لا يلتقيان عند هدف واحد .

ماهية التنمية :

التنمية نوعان:اقتصادية واجتماعية،والحقيقة انهما وجهان لعملة واحدة هى التنمية الشاملة .

والتنمية الاقتصادية هى عملية يتم بها دفع الدخل القومى الى الزيادة المطردة على مدى فترة زمنية قد تطول أو تقصر . والتنمية تنطوى على حركة وتغيير لأوضاع معينة فى المجتمعوفيها تأثر بعوامل متعددة ومتداخلة ومرتبط أيضا بالزمان والمكان .

والتنمية الاقتصادية لا تعنى فقط أن هناك نموا فى كل قطاع من قطاعات الاقتصاد ، بل تعنى أيضا قيام علاقات بين هذه القطاعات وبعضها .

وقولنا أن التنمية هى دفع الدخل القومى للزيادة ينطوى على وجود قوة دافعة وجهد مبذول .

فلو أن دولة متخلفة تفجرت فيها بين يوم وليلة مئات من آبار البترول فارتفع دخلها القومى فجأة أضعافا مضاعفة ، فلا يسمى ذلك تنمية بمعناها الصحيح .

والتعبير عن التنمية أو قياسها بزيادة الدخل القومى هو فى الواقع تعبير وقياس من بعد أو من زاوية واحدة .

فهناك تغيرات تحدث نتيجة مؤثرات وعوامل مركبة تصاحب عملية التنمية الاقتصادية أهمها :

— وجود تزايد سكانى .

— اكتشاف امكانيات واضافة موارد جديدة للثروة القومية (وهو ما يعبر عنه بتراكم راس المال) .

— ادخال أساليب فنية جديدة فى الانتاج .

— تحسين الكفاءة والمهارة فى العمل .

— تغيير فى النظم والتشريعات لرفع الكفاية الانتاجية .

— تزايد فى الأهمية النسبية للصناعة عنها للزراعة . وما يتبع ذلك من تكثف للعمالة فى قطاع الصناعة عنه فى قطاع الزراعة . ومن ثم تحول سكانى من الريف الى الحضر .

— ومن خصائص التنمية أيضا اعتماد الدولة الأساسى على مواردها الوطنية من ثروات ومدخرات ، وأن تحاول تحقيق التوازن فى معاملاتها مع العالم الخارجى . وتصحيح ميزان مدفوعاتها.

والواقع أن كلا من هذه التغيرات الأساسية له انعكاس على الخدمة العلاجية ، أما بالتأثير أو بالتأثر وهو ما سنضرب عليه أمثلة فيما بعد .

أما التنمية الاجتماعية فتنطوى على زيادة مستمرة ومطردة فى احساس الفرد (وهو أساس المجتمع) بالرفاهية والكرامة . وهى أيضا مثل التنمية الاقتصادية يجب أن تصاحبها تغيرات من اهمها :

— استخدام العنصر البشرى أحسن استخدام فلا يكون عبئا على الاقتصاد القومى . وينطوى ذلك بداهة على توفير فرص العمل للجميع .

— والتنمية الاجتماعية تعنى زيادة فعالية المشاركة الشعبية، القائمة على التعاون والشعور بالمسئولية الاجتماعية بين أفراد المجتمع ، ويتمثل ذلك فى بذل الجهود الذاتية وممارسة الرقابة الشعبية على الأداء .

— والتنمية الاجتماعية تعمل على توفير الخدمات الكافية لاشباع حاجات الأفراد من أمن وتأمينات وصحة وتعليم واسكان وغيرها .

لأن هذه الخدمات تساعد فى النهاية على أن تأخذ أفضل ما فى المادة البشرية ومن المهم أن يكون مستوى هذه الخدمات وكفاءتها فى تزايد مطرد دون تجمد أو نكوص .

ومن وجهة نظر الدين تعنى التنمية الاجتماعية بالحفاظ على كرامة الانسان ، باعتباره خليفة الله فى أرضه ، ويستوجب ذلك تحقيق العدالة القانونية والاجتماعية والاقتصادية .

أوجه العلاقة بين العلاج والتنمية :

لهذه العلاقة ثلاثة أبعاد :

١ — علاقة موضوعية ، لأن الهدف من العلاج وهو تحويل المواطن غير المنتج الى مواطن منتج يضيف بجهده الى الانتاج القومى هو جزء مكمل للهدف العريض للتنمية الاقتصادية وهو مضاعفة الدخل القومى .

٢ — علاقة سببية ، لأن من أسباب نجاح التنمية توفر المواطن السليم القادر على الانتاج ، ولا يتأتى ذلك الا بعلاج المرضى . وفى الاتجاه العكسى نجد أن التنمية الاقتصادية قد تنتج فى مجال الصناعة والزراعة والاسكان والمرافق سلعا تدعم وسائل العلاج. غير أنها قد تؤدى الى مشاكل صحية تحتاج الى علاج من نوع خاص وتضيف أعباء جديدة الى تكلفة الخدمة العلاجية عامة .

٣ — علاقة شكلية ، حيث تستخدم بعض المقاييس والأساليب التخطيطية لتقييم النشاط والنتائج للتنمية الاقتصادية وللخدمة العلاجية بنفس القدر من الوضوح والدقة .

وفى اطار من هذه الأبعاد الثلاثة نستطيع أن نصوغ العلاقة بين العلاج والتنمية على النحو التالى :

أولا : العلاج كخدمة ، نسلم بأنه من قبيل الاستهلاك ، باعتبار أنه مطلب وحق لكل مواطن بحكم الميثاق والدستور .

ثانيا : العلاج كخدمة أيضا تؤكد أنه من قبيل الاستثمار فى الانتاج ، على أساس أنه صيانة لأحد العناصر الهامة فى الانتاج وهو العنصر البشرى .

ثالثا : العنصر البشرى ، ليس فقط أحد عناصر الانتاج ، بل هو من أهم عناصره . فنتائج التنمية تعود بالدرجة الأولى الى الجهود البشرية التى تدفع الدخل القومى للزيادة ، وليس نتيجة الموارد نفسها مهما كانت هذه الموارد مهمة .

رابعا : ترتيبا على ذلك ، وباستخدام لغة الاقتصاد ينبغى حساب العائد الاقتصادى لصيانة الجهد البشرى ، أى معامل العائد الى التكلفة لخدمة العلاج من مستشفيات ووحدات وأفراد طبيين وأدوية ... الخ .

خامسا : ولاقتصاديات العلاج خصائص معينة تميزها عن غيرها من اقتصاديات الخدمات وهذه هى :

(أ) ان الأطباء لديهم القدرة على تحويل المطالب الى احتياجات .

والمطالب تعبر عن الاقبال التلقائى من الأفراد على الخدمة العلاجية بينما الاحتياجات تعبر عن الخدمة العلاجية الضرورية التى تجابه الحاجة الفعلية طبقا لحصر شامل للأمراض وتخطيط مدروس .

(ب) ان المستهلك للخدمة العلاجية ، وهو المريض،عاجز فى أغلب الأحوال عن تقييم العمل الطبى وكفاءته . وهكذا فان الطلب على الخدمة العلاجية ليس دائما فى كل الحالات دليل تفضيل واقتناع بها ، مثل بقية السلع والخدمات .

(ج) ان كثيرا من الأمراض تحد من نفسها بنفسها ، وتصبح مزمنة لدرجة أن كل ما يقدم فى علاجها هو مجرد التسكين .

(د) ارتفاع تكلفة البحوث والتدريب فى مجال الطب والعلاج .

الصحة كاستثمار فى الانتاج :

جرى العرف بين الاقتصاديين على اعتبار الانفاق على الصحة نوعا من الاستهلاك كطابع الصرف على الخدمات ، وأنه بذلك لا يحقق عائدا شأن مشروعات الانتاج . وهو حكم بعيد عن الحقيقة والواقع .

ومن هنا نشأت الحاجة التى استشعرها خبراء التخطيط الصحى الى دراسة اقتصاديات الصحة ، وهى تتناول جانبين أساسيين :

الأول : دراسة تكلفة الخدمة الصحية وقاية وعبلاجا ودواء ، وارتباطها بالشكل التنظيمى للخدمات .

الثانى : دراسة الخسائر الاقتصادية الناجمة عن حدوث المرض والعجز والوفاة ، مما يسبب فقدان قوى الانتاج مقدرا بقيمة « رجل — يوم » أو بالنفوذ ، ويتحقق العائد الاقتصادى اذا تفادينا بعض أو كل هذه الخسائر برفع مستوى الصحة للفرد والمجتمع .

ولاشك أن الاستثمارات الضخمة التى وضعت فى المجال الصحى للخطط الخمسية السابقة كانت تستلزم دائما المتابعة والتقييم لهذه الخطط ، للتأكد من تحقيق أهدافها ، وتقدير مكاسبها بالنسبة للجماهير . لذلك كان من الضرورى البدء فى وضع معدلات للاداء وقياس الناتج للنشاط كما ونوعا وتكلفة . وهذا يستلزم بحث العناصر الآتية كخطوة أولى على الطريق للدراسة الشاملة لاقتصاديات الصحة :

١ — تقييم الامكانيات الموجودة ومدى كفاءتها .

٢ — دراسة فاعلية الأداء عن طريق الكم والنوع والزمن .

٣ — دراسة تكلفة الأداء والخدمة فى جميع الأنشطة المختلفة فى الخدمات الصحية .

وبهذا يمكن استخلاص مؤشرات نمطية تؤخذ كمقياس للاداء ومحاسبة القائمين بالعمل فى الوحدات المختلفة . كذلك التوصل الى حساب التكلفة لكل نوع من الخدمة واكتشاف أى ضائع فى المال والجهد . ومن ثم يمكن وضع ميزانية أداء لكل مستوى من مستويات الخدمة ولكل نشاط معين . وقد بدأت وزارة الصحة منذ بداية الخطة الخمسية الثانية فى ادخال اقتصاديات الصحة ضمن دراستها وبحوثها .

ومعروف أنه من العسير من الناحية العلمية تقييم الخدمات الصحية بصفة شاملة اقتصاديا بالمال ، لصعوبة امكانية ايجاد المقاييس السليمة والعلمية التى يقاس على أساسها تقييم الخدمات الصحية ماديا ، ولاشتراك عوامل ذات أهمية خاصة انسانية وأخلاقية ومعنوية ، ولا يمكن اغفالها مهما كانت أهمية الاقتصاد فى الحياة العصرية ، وكذلك لأن هناك عوامل أخرى متشابكة مع الخدمات الصحية تتفاعل معها —

بعضها ثقاف وتعليمى واجتماعى ولا يمكن الفصل الكامل بينهما ، اذ أن التقدم فى أى ميدان منهـا يؤثر تأثـيرا واضحا فى الميدان الآخر ، كتأثـير الصحة على التعليم والعكس ، وتأثير البيئـة الاجتماعية والسكن على كل من التعليم والصحة.

بل ان الدول التى أخذت بعلم الاقتصاد الصحى قررت أن هناك اعتبارات هامة ضمنتها قرارات ندوة موسكو لاقتصاد الصحة عام ١٩٦٨ وهى :

أولا : ان العوامل الاقتصادية يجب ألا تكون العامل الوحيد المتحكم فى تقرير السياسة الصحية او تنفيذ الخطط والبرامج الصحية .

ثانيا : يجب أن يكون الاهتمام أساسا بالصحة من اجـل الصحة ، وأن تأتى بعده الحسابات الاقتصادية الجامدة .

ثالثا : ان الجانب الانسانى للخدمة الصحية يجب الا يهمل ابدا ، حيث أنه قد يتعـارض مع اقتصاديات الصحة والمرض .

ويبلغ ما ينفـق على الخـدمات الصحية فى جمهورية مصر العربية حاليا ١ر٣٪ من جمـلة الانفـاق القومى وهو يساوى ٥ر١٪ من جملة الدخل القومى. فى حين تدل الاحصاءات عن عام ١٩٦٧ (وهى المتاحة حاليا) أن النسبة كانت فى دول العالم الأخرى تتراوح بين ٨ر٣٪ ، ٧ر٤٪ من الدخل القومى ، ولابد أنهـا قد زادت عن ذلك كثيرا الآن . ويوضح الجـدول رقم (٤) تطور الانفاق على الخدمات الصحية بين الأعوام ٥٢ ، ٦٠ ، ١٩٧٠ .

ومن العوامل التى تزيد فى تكاليف الخـدمة الصحية فى الوقت الحالى :

١ ـــ التقدم الطبى نتيجة البحوث والتكنولوجيا العلاجية والوقائية لكثير من الأمراض ، ممـا ألقى عبئا ثقيلا على الخدمات الصحية ، فأصبحت تتكلف أضعافا مضاعفة للعلاج كأمراض الكلى ، والقلب والسرطان والجراحات الدقيقة ، وزرع الأنسجة وغيرها .

٢ ـــ زيادة شعور الناس بحقهم فى هـذه الخدمات ، وأنها أصبحت مكفولة بنص الدساتير والتشريعات . كما نص ميثاقنا الوطنى على أن الرعاية الصحية حق للمواطنين .

٣ ـــ التوسـع فى التخصصات الدقيقة فى فروع الطب المختلفة ممـا يحتاج لأنمـاط خاصة من اخصائيين لم يكونوا معروفين من قبـل وأجهـزة دقيقة مستحدثة .

ارتبـاط الاقتصاد الصحى بالشـكل التنظيمى للخدمات الصحية :

يرتبط الاقتصاد الصحى ارتباطا وثيقا بالشكل التنظيمى لهذه الخدمات . ومن الأسس التنظيمية التى تساعد على تحقيق أحسن استغلال للموارد المتاحة فى الخدمة الصحية ما يلى :

١ ـــ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ، حيث تعطى مرونـة فى التصرف على مسـتوى الوحدات تسمح باستخدام الامكانيات المتـاحة محليا أحسن استخدام ، مما يتلاءم مع الحاجة للخدمة ونمطها الملائم للبيئة مع الاستفادة بالجهود الذاتيـة .

٢ ـــ ربط خدمة الممارس العام فى وحـدات الصف الأول (الوحدات الريفية وعيادات الأحياء بالمـدن) بالتخصصات فى المستشفيات ، وهو ما يرفع كفاءة الخدمة ومعدلات التشغيل لامكانيات المستوى الأدنى من أسرة وأجهزة ومعدات وهو ما يعبر عنه بتكامل الخدمات الصحية وتسلسلها.

٣ ـــ رفع كفـاءة الخـدمة خارج المستشفى (عيادات الأحيـاء والعيادات الشاملة) ممـا يقلل مدة اقامة المريض داخل المستشفى، وبالتالى زيادة دورة السرير وخفض تكلفة العلاج عامة .

الخسائر الاقتصادية الناجمة عن بعض المشكلات الصحية فى مصر :

١ ـــ مشكلة البلهارسيا :

وهى تمثل أولى مشكلاتنا الصحية حيث تلقى عبئا ثقيلا على اقتصادنا القومى .

وبافتراض أن نسبة انتشار البلهارسيا ٦٠ ٪ تقريبا من سـكان الريف ، فى حـين أنها ٣٦٪ بالنسبة لسكان الجمهورية ، وأن المرض يسبب نقصا للكفاية الانتاجية للفلاح بنسبة ٣٠٪ وأن الفلاح يعمل نصف أيام السنة تقـريبا حسب

موسمية الانتاج الزراعى ، فان الخسارة الاقتصادية فى نقص الانتاج بنسب البلهارسيا وحدها تبلغ ١٦٢ مليون جنيه تقريبا فى السنة .

هذا هو حساب تقريبى للخسائر الاقتصادية الناجمة عن انتشار مرض واحد ، والتى يترتب على تفاديها تحقيق عائد اقتصادى على دخول الأفراد والدخل القومى . فى حين تبلغ تكاليف الصرف على هذا المرض حوالى ثلاثة أرباع مليون جنيه فقط فى السنة لمكافحة قواقع البلهارسيا . فاذا أضفنا احتمال تأثير المرض على تعليم النشء من حيث نقص استيعاب التلميذ المريض للعلم فى المراحل الأولى منه فان هذا ينعكس بلا شك على الانتاج فى العائد بعيد الأجل .

٢ — الدرن :

يقدر معدل الاصابة بالدرن الرئوى وباقى الأعضاء بـ ١٪ من جملة السكان . ولما كانت الاصابة بهذا المرض تحد من قدرة المريض على أداء العمل الطبيعى المنوط به . لذلك فان الخسارة الناتجة عن الاصابة بهذا المرض تقدر على النحو التالى : ٣٣٫٠٠٠٫٠٠٠ (تعداد السكان) × ١٪ (معدل اصابة) × ١/٤ ج (الحد الأدنى لدخل الفرد اليومى) × ٣٦٥ = ٣٠ مليون جنيه سنويا تقريبا . وهذا هو ما تخسره البلاد نتيجة عدم علاج المرضى الذين لا تستوعبهم مستشفيات الأمراض الصدرية .

٣ — الأمراض العقلية والنفسية :

هناك ما يقرب من ٦٤ الف مواطن مرضى بالأمراض العقلية والنفسية (٢ فى الألف من السكان) لا ينتجون على مدار السنة ، أى أنهم خسارة للاقتصاد القومى تبلغ ٢٣٫٣٦ مليون رجل — يوم سنويا أى ٨٫٣ مليون جنيه .

٤ — الملاريا :

يبلغ عدد حالات الاصابة بالملاريا فى أقصى سنوات حدتها (قبل عام ١٩٥٩) ٧٧٢٫٦١٠ حالة ، وباعتبار انقطاع المريض عن العمل ٦ أيام فان مجموع الفاقد ٤٫٦٣٥٫٦٦٠ رجل — يوم أى ١٫١٥٨٫٩١٥ جنيها . وباعتبار أن الطاقة الانتاجية للمريض تقل بمقدار النصف لفترة ثلاثة أشهر بعد الاصابة بالمرض ، فان الفاقد يبلغ ٣٤٫٧٦٧٫٤٥٠ رجل — يوم أى ٨٫٦٩١٫٨٦٢ جنيها ، أى أن مجموع الفاقد من الملاريا يبلغ ٩٫٨٥٠٫٧٧٧ جنيها .

زيادة العمر المتوقع للانسان نتيجة لارتفاع المستوى الصحى العام وأثره على الاقتصاد:

من أهم الأمثلة التى تبين تأثير الصحة على الاقتصاد هو انخفاض معدلات الوفيات لجميع فئات العمر التى ينشأ عنها زيادة فى توقع عمر الأفراد . فبعد أن كان توقع عمر الذكور ٤٣ سنة فى عام ١٩٤٧ أصبح ٥٠٫٧ فى عام ١٩٦٠ وارتفع الى ٥٤٫٣ فى عام ١٩٦٧ .

واذا اعتبرنا أن القوى العاملة تعادل ٥٥٪ من مجموع السكان وأنهم يمثلون الذكور والاناث فى سن العمل (١٥ — ٦٥) وأن حوالى ٣٠٪ فقط من الذكور والاناث قادرون على العمل المنتج . وأن دخل الفرد يعادل ٨٠ جنيها سنويا، فان العائد خلال الخمس سنوات الماضية يعادل ٣٫٦٠٠٫٠٠٠ جنيه .

خفض معدلات الاجازات المرضية نتيجة للتأمين الصحى وأثره على الاقتصاد :

كانت النتيجة المنطقية لسلامة الأداء وارتفاع المستوى الصحى العام بين المنتفعين بالتأمين الصحى أن انخفضت معدلات الاجازات المرضية الممنوحة للعامل من ٨ أيام الى ٢٫١ فى السنة للعاملين فى الشركات ، فيكون الوفر الذى تحقق للانتاج بالنسبة لعدد المنتفعين حاليا نحو ٥٫٩ يوم عمل للفرد ، أى ١٫٨٥٦٫٠٠٠ يوم — عمل كما كان متوسط الاجازات المرضية الممنوحة للمنتفعين العاملين بالحكومة نحو ١٨٫٢ يوم للفرد أصبحت بعد التطبيق ٧٫٢ يوم وبذلك يكون الوفر نحو ١١٫٩ يوم — عمل للفرد ، أومايساوى ٤٢٨٤٠٠ يوم عمل .

ويكون الوفر العائد على الانتاج نتيجة لذلك، وباعتبار ان متوسط الأجر الشهرى للعامل ٢٠ جنيها هو ١١٫١٥٦٫٠٠٠ جنيه .

جــدول (٤)

تطــور الانفــاق

على الخدمات الصحية بين عام ٥٢ ، ٦٠ ، ١٩٧٠

البيـــان	١٩٥٣/٥٢	١٩٦٠/٥٩	١٩٧٠/٦٩
تعداد السكان	٢١٫٧	٢٥٫٦	٣٢٫٥
جملة الدخل القومى (مليون ج)	٨٠٦	١٢٨٥٫٢	٢٥٣٠
متوسط دخل الفرد (جنيه)	٣٧	٥٠٫٢	٧٧٫٨٤
جملة الانفاق القومى (مليون ج)	٢٠٧٫٩	٥٥٧	١٢٧٤٫٦
متوسط نصيب الفرد من الإنفاق القوى (ج)	٩٠٦	٢٠	٣٩٫٢
جملة الإنفاق على الصحة (مليون ج)	٦٫٧٦	١١٫٤٥	٣٩٫٦
متوسط نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة (ج)	٠٫٣١١	٠٫٤٤٧	١٫٢٩٠
نسبة ما ينفق عــلى الصحة إلى الدخل القوى	٪٠٫٨	٪٠٫٩	٪١٫٥٩
نسبة ما ينفق عــلى الصحة إلى الانفاق القوى	٪ ٣٫٢	٪ ٢٫٢٤	٪٣٫١

مقومات التخطيط الصحى العلمى :

اننا اذا وصلنا الى التقــدير الصحيح لتكلفــة الخدمة الصحية منسوبة الى جملة الموارد القومية (الناتج أو الدخــل القومى) ، فان ذلك يعتبر نقطــة البدء فى دراسة اقتصاديات الخــدمات الصحية ، ولا بد أن تعنى مثل هذه الدراسات أيضا بالتوزيع المحلى الى جانب الشمول القومى، بمعنى أن تشمل الدراسة الموارد الصحية لكل أقليم . والصــفة المميزة لاقتصاديات الخــدمة الصحية فيه . وذلك بهدف الوصول الى عدالة التوزيع للخــدمة الصحية ، وتوفيرها لجميــع المواطنين ســواء .

فى ضوء ما تقدم ، ولكى يكون القطاع الصحى فى ج.ع.م. لديه البيانات والاحصاءات عن كل ما يتعلق بالانفــاق والتكلفة للخــدمة الصحية وعائــدها ، ينبغى عمل الدراســات والبحوث الآتيــة :

١ ــ اجراء دراســة ميدانية لمعــرفة نسب الاصابة بالأمراض ، وتوزيعها على فئات السن ومعدل مرات الاصابة للمريض ، ومدة الاصابة للمريض فى المرة ، ونسب الوفاة من كل مرض موزعة على فئات السن .

٢ ــ تقدير الخسارة الاقتصادية المترتبة على المرض والوفاة بالنسبة لكل الأمراض .

٣ ــ تحديد أبواب وبنود ميزانية الدولة التى يتعارف الجمع على أنها نوع من الانفاق الصحى. ثم حساب قيمتها وتوزيع هذا الانفاق الى قسمين رئيسيين راسمالى وجار .

وهذه الدراسات والبحوث هى المهمة الأولى لأجهزة التخطيط الصحى فى الدولة ، والتى يجب أن تدعم بالكفاءات والخبرات والامكانيات ، لكى تقوم برسالتها فى تحقيق أقصى كفاءة لاستخدام المتاح لدينا من موارد فى اطار خطة صحية قومية تسهم فى تحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصــادية والاجتماعية الشاملة .

العلاقات الثقافية الدولية

نظرة مقارنة إلى التقييمات وطرائق العمل

بدر الدين أبو غازى

من قديم كان التعاون بين صناع الفكر والفن قائما ، ومن خلال هذا التعاون تحقق الأخذ والعطاء بين الفلسفات والعلوم والفنون ، وتحقق التبادل الحضارى قبل أن تقوم عليه منظمات تتولاه ، وقبل أن تتأكد الحاجة الى اسهام الفكر الادارى فى وضع سمات التشكيل التنظيمى الملائم لتحقيق فاعلية التبادل الثقافى بين الدول ، وفى تحديد طرائق العمل وأدواته التى تكفل وضوح التخطيط ودقة التنفيذ . فالتبادل الثقافى كان حيا فى قلب البشر قبل أن يأخذ صبغه التنظيمية العصرية .

بدر الدين ابو غازى

وزير الثقافة الأسبق

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « التعليم والثقافة وجوانب من الاصلاح » نشر فى عدد أكتوبر ١٩٧٢ العدد الثانى — المجلد الخامس .

وما كانت السياسة الثقافية قبل الحرب العالمية الأولى عنصرا بارزا من مكونات السياسة الخارجية .. ولكنها بعد هذه الحرب بدأت تشكل مادة من مواد الاتفاقيات والمعاهدات .. وتولت الجمعيات الخاصة مهمة تنشيط التبادل العلمى والثقافى عبر الحدود .

ثم زاد اهتمام الدول بوجودها الثقافى خارج حدودها . ودخل تعبير « الدبلوماسية الثقافية » فى المجال الدولى الى جانب « الدبلوماسية السياسية » .

وانشىء بعد ذلك المعهد الدولى للتعاون الفكرى فى باريس سنة ١٩٢٦ ، وكان له دراساته فى سياسة نشر الثقافة .

وتأكدت بعد الحرب العالمية الثانية أهمية الانتشار الثقافى ، ورسم السياسات الثقافية والاعلامية ، وضرورة وضع أفضل التنظيمات ملاءمة على المستوى الدولى لكفالة تحقيق ما تضمنه اعلان حقوق الانسان من حق الثقافة ،

والمشاركة فى الحياة الفكرية للمجتمع الانسانى ، والاستمتاع بروائع الفنون والمساهمة فى التقدم العلمى والافادة من ثماره ونتائجه .. كما ظهرت أيضا ضرورات اقامة البناء التنظيمى الفعال فى كل دولة للاضطلاع بمسئوليات التبادل الثقافى الخارجى من واقع طبيعة هذا النشاط الجديد على الأجهزة الرسمية ، ومن مقتضيات تنوعه وتعدده ، ومن ضرورة التنسيق بين مختلف الاشكال التنظيمية التى تشارك فىصنع السياسة الثقافية ، واعداد الأفراد وتهيئة الوسائل التى تكفل لهذا النشاط أسباب النجاح وفق مفاهيم الادارة الحديثة .

ولعل نظرة مقارنة الى التنظيمات وطرائق العمل التى تحققت حتى الآن تتيح لنا استظهار صور بلورتها التجربة الدولية عبر سنين نال التنظيم فيها اهتماما كبيرا من أجل البحث عن شكل ومنهج للعمل فى مجال أصبح متطلبا لقدر كبير من التخطيط والتنظيم .

وليكن البدء بنماذج من التنظيم على المستوى الدولى ثم على مستوى المجموعات الاقليمية ، ويلى ذلك نماذج للتنظيمات على مستوى الدولة الواحدة نستقصى فيها أشكال الأجهزة القائمة على هذا الجانب الهام من جوانب العمل الثقافى وهياكلها الادارية، وأساليب العمل فيها وطرائقه وذلك من خلال نظرة الى الأوضاع القائمة فى عديد من الدول .

أولا — على المستوى الدولى :

تضمن ميثاق الأمم المتحدة الصادر فى ٢٦ من يوليو سنة ١٩٤٥ عدة نصوص تشير الى أهداف المنظمة الدولية فى تحقيق التعاون الدولى من أجل حل المشكلات العالمية فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، واضطلاعها من أجل تحقيق هذه الأهداف بمهمة انشاء وكالات متخصصة فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، أو فى مجال الصحة وغير ذلك من المجالات .

وبهذا قام على الصعيد الدولى هيكل تنظيمى كبير هو منظمة الأمم المتحدة ، والى جانبها جهاز وسيط هو المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وما يلحق به من وكالات متخصصة ، وفى مقدمة الهياكل التنظيمية الدولية التى أنشئت لتنسيق وتنمية العلاقات الثقافية بين الدول من أجل السلام منظمة اليونسكو ، وما يتصل بها هى الأخرى من وكالات متخصصة .

ويبدو فى هذا البناء الادارى الكبير الذى يحتوى الأمم المتحدة ومنظماتها ووكالاتها ملامح التنظيم الرأسى الذى يبدأ من القمة متجها الى القاعدة . غير أنه فى حقيقة الأمر بناء يعتمد على التنظيم الأفقى ، بمعنى أن كل ما يتفرع عن هذا الهيكل الادارى الكبير لا يخضع لسلطة أعلى ، ولكنه يمثل مجموعات لكل منها حقوق متساوية ، وصلاحيات كاملة فى التنفيذ .

ولنأخذ على سبيل المثال منظمة اليونسكو التى أنشئت فى سنة ١٩٤٦ بكيانها الذاتى ، وشخصيتها المعنوية المميزة التى تتيح لها حرية الحركة ، وفاعلية التنفيذ فى مجالات اختصاصاتها ومهامها .

لقد قام الهيكل الادارى التنظيمى لليونسكو على ثلاث دعامات :

١ — المؤتمر العام ويجمع مختلف ممثلى الدول الأعضاء فى المنظمة ، ولهم فيه حقوق متساوية . ويعتبر المؤتمر اعلى جهاز للمنظمة يرسم سياستها العامة ، ويعتمد برامجها التنفيذية ، ويقر الاعتمادات المالية . كما يختص بتعيين المدير العام للمنظمة .

٢ — المجلس التنفيذى ويتكون من الأعضاء الذين يسميهم المؤتمر العام ويراعى فى اختيارهم تنوع الثقافات والتمثيل الجغرافى العادل .. وليس أعضاء المجلس التنفيذى، ممثلين لحكوماتهم وانما هم يعملون تحت اشراف المؤتمر العام .

٣ — السكرتارية : وقد تحرى ميثاق المنظمة البعد عن التحديد والتفصيلات حين أشار اليها، واكتفى بالكلام عن المدير العام للمنظمة ومعاونيه، حرصا على المرونة وامكانية احداث تغيير فى الهيكل التنظيمى للسكرتارية كلما دعت الأحوال، دون حاجة الى تعديل الميثاق .

ولكن خمس ادارات هامة تمثل عصب العمل فى السكرتاريه ، هى ادارة التعليم والعلوم الطبيعية والعلوم السياسية والاعلام والمعونة الفنية ، فضلا عن أجهزة لأغراض تبادل الأفراد والتوثيق والمطبوعات .

وتلحق بمكتب المدير العام ادارة قانونية ومكتب للميزانية والبرامج وادارة للعلاقات الرسمية الخارجية .

وقد أتاح ذلك التنظيم الهيكلى خطوط اتصال جديدة بين السلطة العليا للمنظمة وبين جهازها التنفيذى والادارى .

كما أنه كفل فى نفس الوقت تحقيق ترابط بين المنظمة الدولية وبين الجمعيات الدولية القائمة عن طريق انشاء تنظيمات تضم هذه الجمعيات اهمها :

اللجنة الدولية للاتحاد العلمى

International Committee of Scientific Union (I.C.S.U.)

لجنة المنظمات الدولية للعلوم الطبيعية

Committee of International Organization for the Medical Sciences (C.I.O.M.S.)

المجلس الدولى للفلسفة والدراسات الانسانية

International Council for Philosophy and Humanistic Studies (I.C.P.H.S.)

الجمعية الدولية للفنون التشكيلية

International Association of Plastic Arts (I.A.P.A.)

المجلس الدولى للمتاحف

International Council of Museums (I.C.OOM.)

المجلس الدولى للموسيقى

International Music Council (I.M.C.)

المعهد الدولى للمسرح

International Theatre Institute (I.T.I.)

المكتب الدولى للجامعات

International Universities Bureau (I.U.B.)

وهو بمثابة سكرتارية للجمعية الدوليةللجامعات.

ويلاحظ تنوع هذه التنظيمات بين صورة المجالس أو الجمعيات أو المعاهد أو المكاتب ، تبعا للوظيفة التى تحدد لكل عضو من أعضاء هذه المجموعة تشكله وكيانه .

هذا فضلا عن أن التنظيم قد كفل لهذه المجموعات حرية الحركة والاستقلال من اجل المعاونة على تحقيق اهداف المنظمة فى مجالات التعاون الدولى عن طريق ما هو متاح لهذه التنظيمات من وسائل الاتصال التى قد لا تتوافر للمنظمة الدولية ، فضلا عما تستطيع الهيئات غير الحكومية تحقيقه بحركتها ووسائلها الذاتية.

واستكمالا للتنظيم ، وتوثيقا للصلات بين منظمة اليونسكو ومجموعة الدول الأعضاء ، فان ميثاق المنظمة يدعو الدول الى انشاء شعب قومية للمشاركة عن طريق المشورة فى نشاط اليونسكو ، ولتمثيل المصالح الثقافية لكل دولة.

وبهذا الهيكل من التنظيم بتفريعاته يتحرك هذا البناء الادارى الكبير صوب أهدافه ، ويتذرع بالمؤتمرات والاجتماعاتالتى ينظمها كوسيلة لتنمية العلاقات الثقافية الدولية . كما يستعين بأجهزته من أجل تحقيق هذه الأهداف . غير أنه يترك التبادل الثقافى المباشر بين الدول مجالا للاتفاقيات الثنائية الخاصة .

ثانيا — على مستوى المجموعات الاقليمية :

تأخذ المجلس الأوربى كنموذج لتنظيم متكامل قام منذ سنة ١٩٤٩ بهدف تحقيق ارتباط وثيق بين أعضائه من دول أوربا من أجل الحفاظ على المبادىء والمثل التى تمثل تراثا مشتركا للدول الأعضاء ، ومن أجل التقدم الاقتصادى والاجتماعى وكذلك من أجل العمل المشترك فى مجالات الثقافية .

وللمجلس الأوربى تنظيمان أساسيان يتمثلان فى لجنته الوزارية والجمعية الاستشارية .

غير أن هناك مجموعة من الأجهزة تعمل بتنسيق فى نطاق المجلس الأوربى من أجل تحقيق فاعلية تنفيذية لنشاطه .. ومن هذه الأجهزة فى مجال العمل الثقافى لجنة خبراء الثقافة ، وهى لجنة دائمة أنشئت سنة ١٩٥٠ ، وتتكون من كبار الموظفين الرسميين الذين روعى فى اختيارهم تخصصات وخبرات مختلفة تدفع بالتعاون الثقافى الى مجالات بعيدة .

ولهذه اللجنة استقلال مالى وادارى يتيح لها بميزانيتها المخصصة وبسلطتها فى اصدار القرارات ، قدرا كبيرا من فاعلية العمل .

والى جانب لجنة الخبراء قامت لجنة أخرى مشتركة من ممثلى لجنة الشئون الثقافية والعلمية فى الجمعية الاستشارية ، ومن لجنة الخبراء ، وهذا التشكيل يتيح تبادل الرأى والتعاون بين أهل الاختصاص والخبرة وبين البرلمانيين من أعضاء الجمعية الاستشارية كبرلمان للمجلس الأوربى .

ويحرص المجلس الأوربى على أن يحقق بتشكيلاته تعاونا وثيقا مع أنظمة اليونسكو ، وعلى ايجاد خطوط اتصال دائمة تكفل تبادل المعلومات عن المشروعات وطرائق التنفيذ ، فضلا عن المعونة الفنية التى يتلقاها من اليونسكو .

غير أنه يحرص أيضا على أن ينفرد فى مجال العمل الثقافى بنشاط مميز فى نطاق مفهوم الوحده الأوربية ، دون أن يمتد الى مهمة الانتشار الثقافى العام ، باعتبار ان ذلك من خصائص المنظمات الدولية ، لا المنظمات الاقليمية ، وحتى لا تختلط المهمه الموكوله اليه برساله منظمه اليونسكو .

وفى منطق التنظيم الادارى يعتنق المجلس الأوربى أسلوب الاعتماد على المنظمات الخاصه والهيئات غير الحكومية ، لان نشاط مثل هذه المنظمات والهيئات اذا ما تم بتنسيق مع جهاز رسمى فانه يعطى العمل دفعة وحيوية وفاعلية.

وهذا هو ما تكشفت عنه فعلا تجربة استعانة المجلس الأوربى بمثل هذه المنظمات والهيئات .

وهو نهج لمسناه على المستوى الدولى فى تنظيمات اليونسكو ، وما يتصل به من مؤسسات وجماعات ثقافية دولية خاصة والروابط التى أوجدها بين المنظمة الدولية وبين هذه المؤسسات والجماعات ، لان التجربة قد دلت على أن التعاون بين الأجهزة الرسمية والمنشآت الخاصة فى مجالات العمل الثقافى والعمل الاجتماعى على الخصوص أفعل فى تحقيق الأغراض ، وانه يمد مواقع العمل ببطاقات تدفع به الى مساراته .

ومن أجل هذا فان الأنشطة التى يضطلع بها المجلس الأوربى فى مجال حلقات البحث والمؤتمرات والمعارض ، وفيما أبرمه من اتفاقيات للتبادل الثقافى ، انما تستكمل بنشاط المؤسسات الخاصة التى تعاونه وفى مقدمتها المركز الاوربى للثقافة .

وهذا المركز تعينه عدة حكومات من أجل القيام بمهمته فى مجال الحركة الأوربية . وقد أنشأ هذا المركز مكتبا للدراسات ومجموعة من اللجان والجمعيات الملحقة به أهمها : لجنة التربية الرياضية ، تحقيقا للتبادل بين أوساط الرياضة والأوساط الثقافية . وقد صدر ذلك عن فكرة تنمية أسلوب حياة وأخلاقيات أوربية وما تتطلبه من تعاون الرياضة والثقافة فى هذا المجال .

ومن الجمعيات والهيئات التى انشأها المركز جمعية معاهد الدراسات الأوربية المختلفة كصيغة للتعاون فيما بينها ، ثم الجمعية الأوربية للمهرجانات والموسيقى ونوادى الكتب والمركز الأوربى للابحاث الذرية واتحاد الناشرين الأوربيين .

ويعتمد المركز فى عمله على اللقاءات والنشرات الدورية والوثائق التى تحقق تبادل المعلومات والخبرات ، وتربط أجهزة المركز بالمجلس الأوربى .

والى جانب هذه التنظيمات الادارية قام تنظيم مالى مدعم لها هو الصندوق الأوربى للثقافة ، بهدف تحقيق التمويل اللازم لمختلف مشروعات العمل الثقافى .

كما أفاد المركز من التنظيمات الاقتصادية ، فعمل على غرارها من أجل قيام سوق أوربية مشتركة للفكر تكون بمثابة مركز للتبادل الثقافى ، ومركز للدراسات يعنى بوضع الحلول لمختلف المشكلات المتصلة بالعلاقات الثقافية ، ويأخذ المركز فى عمله بمنهج التعاون المباشر مع الشخصيات الثقافية كل فى مجال تخصصها ، بعيدا عن طرق الاتصال الرسمية .

ويستعين المجلس الأوربى الى جانب المركز كتنظيم كبير له فروعه ولجانه بهيئة خاصة أخرى، هى جمعية معاهد الدراسات الأوربية التى تجمع معاهد التعليم والبحث .. وتقوم الصلة بين الجمعية ومركز الدراسات من خلال جهاز ادارى من أفراد المركز يعملون كأمانة عامة لجمعية المعاهد ، وتضم هذه الجمعية معاهد ومراكز دراسية وبعض كليات الدراسات العليا، وتتضافر هذه المؤسسات العلمية من أجل التكوين الأوربى للافراد ، ودراسات مشكلات أوربا دراسة علمية من أجل تحقيق التكامل بين دولها .

وهكذا استطاع المجلس الأوربى بهذه المجموعة من التنظيمات أن ينطلق فى تحقيق أهدافه .

ثالثا ــ صور من تنظيمات بعض الدول فى مجلس العلاقات الثقافية الخارجية :

تتنوع الهياكل الادارية للعمل الثقافى الخارجى تبعا لنظام كل دولة وظروفها .. كما أن طبيعة الدعاية الثقافية كسياسة استراتيجية تشكل بالضرورة أجهزتها ، طبقا لهذا المفهوم على نحو يغاير أجهزة الاعلام بمعناها الدارج .. فالدعاية الثقافية تعنى رغبة الدولة فى تحقيق حضورها الثقافى خارج حدودها الاقليمية ، وهذا الحضور الثقافى يتطلب نهجا موضوعيا بعيدا عن الدعاية السياسية المباشرة تتذرع له الدول بعديد من الوسائل ، فى مقدمتها الكلمة المسموعة من خلال المحاضرات والارسال الاذاعى ، ومن خلال الكلمة المكتوبة عن طريق الصحافة والكتاب ، ومن خلال الصورة عن طريق الفوتوغرافيا والتليفزيون والسينما ، ومن خلال عروض الفنون التشكيلية، وعروض المسرح والموسيقى ، وكذلك من خلال المؤسسات التعليمية .

وهذا التمثيل الثقافى يمثل عنصرا أساسيا من العلاقات بين الدول . غير أنه يختلف عن التمثيل السياسى فى اعتماده على أجهزة أخرى الى جانب الأجهزة الحكومية ، وان جاء ذلك بدرجات وأساليب تتفاوت تبعا لاختلاف النظام السياسى والتنظيمى والادارى لكل دولة .

واذا كانت التنظيمات وطرائق العمل فى مجال العلاقات الثقافية بين الدول التى تعطى صورا متعددة من تشكل الأجهزة الادارية لمواجهة هذه المهمة التى أصبحت تحتل مرتبة أولى ضمن وظائف الدولة فى العصر الحديث ، فان نظرة مقارنة لها عن طريق استعراض بعض الأنظمة ، ونظرة أخرى على الوضع فى مصر ، وما طرأ على الأجهزة الادارية المسئولة عن العمل الثقافى من تحولات تعطى الفكر الادارى أبعادا للبحث ، وتصورا جديدا فى وقت أصبح فيه العمل الثقافى المصرى فى خارج مصر بالعالم يتطلب مراجعة للاجهزة القائمة ، وتطويرا لأساليب العمل ،

تحقيقا لمزيد من النشاط والفاعلية فى هذا المجال، وتنسيقا لجهود لو أحسن تجميع طاقاتها لحققت نتائج أفضل .

نماذج من التنظيمات وطرائق العمل :

١ ــ فرنســا :

تحتل العلاقات الثقافية الخارجية فى فرنسا مكانا كبيرا من الاهتمام يقابل علاقاتها السياسية ويدعمها . . ولقد مر العمل الثقافى فيها بتطورات سواء من حيث التنظيم ، أو من حيث أساليب العمل صاحبت التحولات التى مرت بها الادارة الفرنسية .

ولقد كانت شئون العلاقات الثقافية الخارجية فى فرنسا تتقاسمها ــ أساسا ــ وزارتان : وزارة الخارجية ووزارة التعليم ، وذلك قبل انشاء وزارة للشئون الثقافيــة ، ثم أصبحت وزارة الشئون الثقافية بعد انشائها طرفا أساسيا يضطلع بمسئوليات كبيرة فى هذا المجال .

وتتجمع فى الوزارات الثلاث كفاءة الادارة الفرنســية ، وتقاليدهــا الراسخة فى وزارة الخارجية ، وطاقات المؤسسات الثقافية التابعة لوزارة الشئون الثقافية ، وامكانيات الجامعات والمعاهد والمدارس التابعة لوزارة التعليم، وبرغم توزيع العمل بين هذه الوزارات ، فان قدرة الادارة الفرنسية استطاعت أن تصهرها وتجمع بينها فى تناسق تام .

وتمثل الادارة العامة للعلاقات الثقافية بوزارة الخارجية الجهاز الادارى الأعلى الذى تحقق بقيامه فى صورته الحالية بعد الحرب العالميــة الثانية دفعة كبيرة كانت فرنسا فى حاجة اليها بعد الحرب ، لتمد ما انقطع من خطوطها الثقافية عبر العالم ، وتوسع من شبكة هذه الخطوط .

وتضم هذه الادارة العامة الادارات التالية :

١ ــ ادارة التعليم ، ومهمتها الأساسية نشر اللغة الفرنسية والتعليم الفرنسى فى الخارج ، واداة ذلك المعاهد والمراكز الثقافية ومدارس الليسيه وتمثل نقط ارتكاز للعمل الثقــافى فى الخارج ، وتنتشر هذه المعاهد فى أركان العالم ، وتشرف الجامعات على المعاهد العليا منها . كما تزودها ادارة العلاقات الثقافية الخارجية بكل أدوات العمل الثقافى التى تهيئها لتكون مراكز اشعاع ثقافى ، وعلى الأخص بالمكتبات وأجهزة السينما ، ومواد المعارض والعروض المسرحية والموسيقية ، والى جانب هذه المعاهد تقوم مراكز البحث العلمى ، ومعظمها يختص بالبحوث الأثرية والتاريخية والجغرافية ، وبرغم تعدد الجهات التى تتبعها هذه المراكز تبعا لنوعيتها ، فانهــا تعمل جميعا وفق أسلوب يكفل تنسيق التوجيه والاشراف ، مع الاحتفــاظ لكل مركز بتشــكيل برامجه ، وتوجيه نشاطه فى اطار التوجيه العام.

وهنــاك مؤسسات تعليمية أخرى تتولاهــا جماعتان خاصتان : الاليانس والبعثــة العلمانية الفرنسية ، وكلتاهما تعمــل بمعــاونة ادارة العلاقات الثقافية الخارجية من اجل نشر اللغة ، وتعميق الوجود الفكرى لفرنسا فى الخارج .

وداخل نطاق ادارة التعليم أنشىء قسم للشئون التربوية يتولى دراسة المسائل البيداجوجية ، ويمد المعــاهد الفرنسية فى الخارج والملحقين الثقافيين بنتائج دراساته فى المناهج والتوثيق البيداجوجى لنشرها فى البلاد التى يعملون بها .

٢ ــ ادارة الشئون الثقافية والفنية : صدر انشاء هذه الادارة عن فكرة أن العمل الثقافى يجب ألا يقتصر على رواد المؤسسات الفرنســية الثقافية فى الخارج ، ولكن ينبغى أن يمتد الى كل من تعنيهم الثقافة الفرنسية .

ومن هنا اتبعت هذه الادارة أساليب متعددة للوصول بالثقافة الفرنسية الى مواقع الراغبين فيها ، أهمها سياسة نشر الثقافة عن طريق الكتاب ، وقد حققت فى هذا المجال نجاحا ثقافيا كبيرا ، ونجاحا اقتصاديا أيضا ، اذ استطاعت أن ترتفع بأرقام تصدير الكتب والدوريات الى مئات الملايين من الفرنكات سنويا .

وقد اخذت فى تنفيذ هذه السياسة بأسلوب اعتنقته الادارة الفرنسية ، هو أسلوب التعاون بين أجهزة الحكومة وبين الهيئات الخاصة التى تعمل فى اتساق . ومن هنا كانت جمعية نشر الفكر الفرنسى والجمعية الوطنية للكتاب الفرنسى من الأدوات الفعالة المعاونة للحكومة فى سياستها .

وبهذا أمكن الجمع بين قدرة الجمعيات على الانتشار والحركة وبين سلطة الدولة التى مهدت للكتاب أسباب التصدير والتيسيرات الجمركية اللازمة ، مع ادخال الكتاب الفرنسى كعنصر هام فى الاتفاقيات التجارية من الدول .

غير أن الانتشار الثقافى ، عن طريق توصيل الثقافة الفرنسية الى العالم ، لم يكتف بالكتاب أداة له ، وانما اعتمد أيضا على الصور الفوتوغرافية والأفلام والأسطوانات وبرامج الارسال الاذاعى والتليفزيونى التى ترسل وفق خطة متكاملة الى البلاد الأخرى ، مصحوبة بنشرات دورية اعلامية تعين كل بلد على التعرف على نتاج الثقافة الفرنسية فى هذه المجالات ، وعلى اختيار احتياجاته منها .

٣ — ادارة التبادل الفنى :

من خلال تنظيم هذه الادارة ، وأسلوب عملها يمثل مرة أخرى شكل من أكثر الأشكال ملاءمة للادارة الفرنسية ، هو شكل التعاون بين الأجهزة الحكومية والجمعيات ، والافادة من التنظيمات الخاصة التى تدعم كيانها عبر السنين وأثبتت قدرتها على التنفيذ .

فادارة التبادل الفنى جاءت وليدة الحرب العالمية الثانية ، كفرع من فروع جهاز العلاقات الثقافية الخارجية الذى يمثل كيانا كبيرا مميزا بين أجهزة وزارة الخارجية الفرنسية .

وعند انشائها وجدت كيانا خاصا قائما منذ سنة ١٩٢٢ ، متمثلا فى الجمعية الفرنسية لنشر الفنون التى تأسست بتوجيه من رايمون بوانكاريه وادوار هيريو ، وتولت مسئولية التبادل الفنى ..
ومن هنا وجدت الادارة الفرنسية أن الملاءمات تدعوها الى دعم هذه الجماعة ، والتعاون معها، واستمرارها كجهاز تنفيذى للسياسة الفرنسية فى مجال نشر الفنون . وتضع الخارجية الفرنسية تحت تصرف هذه الجماعة الاعتمادات اللازمة لتنفيذ برامج التبادل الثقافى فى شكل اعانة لها .
على ان البرنامج السنوى للتبادل الثقافى من خلال الفنون التشكيلية وفنون المسرح والموسيقى يتم اعداده فى وزارة الخارجية الفرنسية . بالتعاون مع وزارة الثقافة ، ثم يطرح على الجمعية التى يتكون مجلس ادارتها من أعضاء يمثلون الجهاز الرسمى بالوزارتين ، وممثلين للوزارات المعنية الاخرى ورجال الفكر والفن ويعاون المجلس مجموعة من الخبراء .

وعلى ضوء دراسة مجلس ادارة الجمعية للبرنامج العام للتبادل بين الفنون الفرنسية وفنون العالم يتم وضع البرامج الخاصة ، وتتولى الجمعية مسئوليات التنفيذ ، مستعينة فى ذلك بامكانيات المتاحف والمسارح وقاعات الموسيقى، ودون أية حواجز تفصل بين البيروقراطية الفرنسية وبين مجموعات الفنانين والمفكرين .

وبهذا الأسلوب من العمل أمكن التوصل الى أفضل الأشكال التنظيمية ملاءمة لدفع العمل الثقافى فى مجال الفنون دفعة كبيرة تمثلت فى النشاط الكبير الذى تحقق بتصدير الفنون الفرنسية الى الخارج ، واستيراد الفنون العالمية الى فرنسا .

٤ — مكتب المنظمات الدولية :

مسئوليات هذا المكتب تمتد الى الشئون الثقافية الفرنسية فى علاقتها بالمنظمات الدولية. غير أنه لا يقصر اختصاصه على الآداب والفنون؛ وانما يشمل أيضا شئون البحث العلمى والطب والاقتصاد والقانون والعلوم الاجتماعية بصفة عامة .

وينسق حركة نشاط فرنسا مع العلم من خلال أجهزتها الثقافيه والعلمية المختلفة . كما ينظم الاجتماعات الدولية التى تشارك فيها .

٥ ــ ادارة التعاون الفنى :

ان الحاجة الى الاهتمام بالعلاقات الدولية فى جوانبها الفنية التكنولوجية ، الى جانب وجوه النشاط الثقافى ، اقتضت مشاركة فرنسا فى البرامج الدولية للمعونة الفنية ، وتطلبت انشاء ادارة تتوفر على تنظيم المشاركات فى هذه البرامج .

وقد روعى فى تشكيلها وتنظيمها قدرتها على ملاحقة التعاون مع المنظمات الدولية والتعاون الثقافى مع الدول . كما تحقق لها مركز توثيق ومعلومات يتيح توفير البيانات اللازمة عن كل مجالات التعاون الفنى ، ويخدم أغراض العلاقات الخارجية فى هذا الصدد .

٢ ــ بريطانيا :

فور انتهاء الحرب العالمية الثانية اتجه الرأى الى الغاء وزارة الاعلام البريطانية ، على أساس أنها استنفدت أغراضها بانتهاء الحرب . غير أن هذا الالغاء أعقبه التفكير فى اقامة بديل لها يتفق ومهام السلام ، ويتولى خدمات الاعلام بالثقافة البريطانية ، باعتبار أن الاعلام والتبادل الثقافى من مقومات الدولة العصرية .

ووفقا للأسلوب البريطانى فى الاصلاح شكلت لجنة خاصة لدراسة موضوع الاعلام والتبادل الثقافى انتهت الى وضع عدة مبادىء :

(أ) أن الخدمة الاعلامية أداة ضرورية للدبلوماسية الفعالة .

(ب) أن النشاط الرسمى فى مجال الاعلام مكمل للمبادرات الخاصة ، ومن هنا يفضل أن يوجه هذا النشاط عن طريق القنوات الخاصة القائمة ، بدلا من أن نلقى على الدولة شق قنوات اتصال جديدة .

(ج) ان فاعلية تأثير الاذاعة والمحاضرات واللقاءات الشخصية تتطلب من أجهزة الاعلام ادراك ثلاثة أمور هامة :

المستوى .

الاستمرار .

اليقين .

(د) ينبغى اعداد الكوادر القادرة على هذا العمل ، وتهيئة أعلى الامكانيات اللازمة له ، والا ضاع كل جهد يبذل فى هذا السبيل . ومن الافضل التخلى عن هذا النشاط اذا لم يمكن القيام به بصورة مرضية .

(هـ) ان الأمر يتطلب فى صياغة البرامج خططا طويلة ، لا مجرد مشروعات قصيرة المدى تتأثر بتأثر الاعتمادات .. وينبغى ان توفر الاسباب لتمويل هذه الخطط .

(و) ينبغى الأخذ بتقليد اتبعته وزارة الخارجية ، وهو الاستعانة بعدد من المتخصصين خارج نطاق السلك السياسى لتطعيم السياسة البريطانية فى علاقاتها الثقافيه الخارجية بعناصر التنوع اللازمة لرسم أبعادها .

(ز) ان الأمر يتطلب متابعة من لجان وضع البرامج الثقافية والاعلامية ، وتشكيل لجنة استشارية من مجموعة من ذوى الرأى والخبرة لتوجيه الأجهزة القائمة بالعمل فى هذا المجال ، ومداركة ما يلزم لتوفير الكفاءة للجهاز الاعلامى .

وتقوم على شئون الاعلام الثقافى فى بريطانيا أربع مؤسسات تحت اشراف وزارة الخارجية ، وتشكل على النحو التالى :

١ ــ المكتب الرئيسى للاعلام ، ومهمته تحديد الوسائل الفنية لاعداد مواد الدعاية وتحريرها ، ونشر المطبوعات الحديثة ، والتوصية بانتاج الأفلام وأساليب اعداد المعارض ، وتوزيع الصحف والصور الفوتوغرافية ، وادارة بعض قاعات المحاضرات . كما تصدر عنه مجموعة من المجلات والنشرات لترويج الكتاب البريطانى. وبالمركز قسم للترجمة يتولى الترجمة الى ثلاثين

لغة . كما أن به قسما لتنظيم الرحلات داخل انجلترا للصحفيين الأجانب .

٢ ــ قسم الاعلام بوزارة الخارجية ، ومهمته ذات طابع سياسى تتناول الاعلام بالسياسة البريطانية ، وتقديم صور صحيحة وواضحة عنها وعن الحياة فيها .

ويمكن القول بأن هذا القسم يتولى المهام المتغيرة قصيرة المدى التى تدخل فى مفهوم الاعلام السياسى .

غير أن ادارة العلاقات الثقافية بهذا القسم تمثل الحكومة لدى المنظمات الدولية مثل اليونسكو واتحاد أوربا الغربية والمجلس الأوربى كما انها تقدم المشورة فى شأن الاعانة المخصصة للمجلس البريطانى بميزانية الخارجية .

٣ ــ المجلس البريطانى :

جاء انشاء المجلس البريطانى نتيجة لادراك المسئولين الحاجة الى نشر الثقافة البريطانية فيما وراء البحار ، والى ضرورة قيام مؤسسة لها شخصيتها المميزة واستقلالها المالى لتتولى أمر العلاقات الثقافية الخارجية .

وقد أنشىء المجلس البريطانى سنة ١٩٣٤ ، وهو يضم أكثر من مائتى عضو ، بعضهميعملون بصفة شرفية ، وبقيتهم من الموظفين .

وتضم اللجنة التنفيذية ثلاثين عضوا يجمعون الجهاز التنفيذى والجامعاتوالسلطة التشريعية، وتعاونهم لجان استشارية فى العلوم والطب والقانون والموسيقى والمسرح والفنون الجميلة والتأليف والنشر ، وفى شئون الجامعات،والتعليم اللغة الانجليزية .

ويقابل هذه اللجان الاستشارية ادارات مسئولة عن كل وسائل التبادل الثقافى فى العلوم والفنون المختلفة .

وللمجلس البريطانى ممثلون يقومون بمهمة الملحق الثقافى فى البلاد التى يمتد اليها نشاط المجلس . على أن يكون هذا الملحق على اتصال وثيق بالبعثة الدبلوماسية البريطانية .

ويحقق المجلس البريطانى الوجود الثقافى الخارجى عن طريق المراكز الثقافية ومكاتب الاعلام والمعاهد التى ينشئها .

ومع حرية الحركة التى توافرت لهذا التشكيل الذى لم يأخذ سمة الوزارات ، ويتمتع فى نفس الوقت بسلطات واسعة واستقلال فى العمل ، برغم ارتباطه بالدولة استطاع المجلس البريطانى ان يمد خطوط الانتشار الثقافى من خلال المحاضرات ومعارض الفنون والفرق المسرحية والموسيقية ، وعن طريق نشر الكتاب البريطانى فى الخارج والافلام التعليمية والتسجيلية .

وقد كفلت التقاليد الادارية البريطانية نطاقا لعمل المجلس فى كل ما يتصل بالسياساتالثقافية وبرامج التبادل الثقافى ، دون أن يقوم ثمة تعارض بينه وبين أجهزة الاعلام الأخرى أو الادارات المعنية فى بعض الوزارات فى شأن جوانب التبادل الثقافى . بل ان تنسيق العمل بين المجلس وبين الأجهزة الأخرى فيما يتطلب قيامه بمهمته مكفول بحكم هذه التقاليد على نحو يضمن توافق خطة العمل الثقافى الخارجى مع برامجها التنفيذية ، دون ثمة معوق من الحواجز الادارية التى تفصل بعض الأجهزة ، ودون أى تداخل فى الاختصاصات .

٤ ــ هيئة الاذاعة البريطانية :

وهى شركة من شركات النفع العام تحتكر الارسال الاذاعى والتليفزيونى ، ويدير شئونها مجلس من الأمناء . ولوزير البريد اشراف على هيئة الاذاعة .

ومن مهام الهيئة فى مجال الاعلام الثقافى الخارجى تقديم جوانب الحياة والثقافةالبريطانية الى العالم الخارجى .

٥ ـ ايطاليا :

يتولى العلاقات الثقافية الخارجية فى ايطاليا ـ كما هو الشأن فىفرنسا وانجلترا ـ تنظيمان : تنظيم رسمى حكومى وتنظيم آخر خاص شبه رسمى .

أما الأول فتقوم عليه ادارات وزارة الخارجية سواء فى علاقة ايطاليا بالمنظمات الدولية أو فى علاقاتها الثقافية بالدول .

وتشرف ادارة العلاقات الثقافية الخارجية على تنفيذ برامج التبادل الثقافى ، وتبادل الأساتذة والمعارض والفرق المسرحية والموسيقية وتدارس اللغات .

كما انها تولى اهتماما كبيرا للوجود الثقافى لايطاليا فى الخارج من خلال المعاهد الثقافية والمدارس وقد اتسع نطاق هذه المعاهد حتىشمل بلادا عديدة من العالم .

وذلك باعتبار أن قيام مثل هذه المعاهد يكفل الوجود الدائم للثقافة الايطالية فى الخارج ، فى حين تغذى البرامج الثقافية السنوية هذا الوجود بحضور متغير منوع الأشكال من خلال عروض الفنون والآداب التى تعاون الادارة العامة للشئون الثقافية فى تزويد المعاهد بها ، وكذلك فيما تصدره من نشرات تتناول الاحداث الهامة فى العلوم والفنون والآداب .

أما النشاط الخاص فتتولاه جماعة دانتى اليجييرى التى تعمل على نشر اللغة الايطالية فى العالم عن طريق ما تنشئه من مدارس ، وهى فى هذا تقابل فى وجودها جهود الاليانس فى فرنسا ، والمجلس البريطانى فى انجلترا،وتعتمد الجماعة فى تمويلها على اشتراكات الاعضاء والهيئات كما انها لا تقتصر على مدارس اللغات وحدها ، وانما يمتد نشاطها الى الفن المسرحى والموسيقى والىنشر الكتاب الايطالى فى الخارج.

وهى مركزية فى جهازها الرئيسى بايطاليا ، لا مركزية بالقياس الى فروعها التى تتمتع بقدر كبير من الحرية والاستقلال فى ادارة شئونها .

٦ ـ اسبانيا :

يتولى شئون العلاقات الثقافية الخارجية فى اسبانيا مجلس العلاقات الثقافية الذى انشىء سنة ١٩٢٦ ، وهو يتبع الحكومة ، وتتركز فيه كل شئون العمل الثقافى الخارجى ، كما تتبعه المعاهد الثقافية الاسبانية فى الخارج ومكاتب الاستعلامات والسياحة . وتلحق بـه أيضا المعاهد الخاصة .

وينظم المجلس المعارض والمؤتمرات والمحاضرات.كما يتولى توزيع المناهجالدراسية، وتنظيم الزيارات الوافدة الى اسبانيا ، وكل ما يتعلق بشئون التبادل العلمى والأدبى والفنى.

وللمجلس هيئة ادارية تتكون من وزراء ووكلاء وزارات الخارجية والتعليم والاعلام والسياحة . كما أن له لجنة دائمة يتولى أمانتها مدير العلاقات الثقافية بوزارة الخارجية وذلك تحقيقا للترابط بين اجهزة الخارجية وبين الجهاز المسئول عن العلاقات الثقافية فى الخارج .

وحرصا على تنسيق انتشار الثقافة الاسبانية فى العالم ، فان المجلس ينقسم الى ادارات جغرافية أو نوعية يتولى كل منها شئون منطقة بذاتها تبعا لأهميتها .. فتتولى العلاقات الثقافية فى كل من أمريكا وأوربا ادارة خاصة .. كما أن مجموعة البلاد الاسلامية وبلاد الشرق الأقصى لها ادارة قائمة بذاتها .

ويتبع المجلس المكاتب الثقافية بالخارج والمعاهد والكليات المنتشرة فى عديد من الدول .

٧ ـ الاتحاد السوفيتى :

بدأ تنظيم شئون العلاقات الثقافية الخارجية بالاتحاد السوفيتى عن طريق وزارة الثقافة وجمعية العلاقات الثقافية مع الخارج .

وجاء انشاء هذه الجمعية سابقا على انشاء وزارة الثقافة ، ويشرف على هذه الجمعية علماء وكتاب وفنانون ورياضيون ، ولا تقتصر مهمة الجمعية على نشر ثقافة شعوب الاتحادالسوفيتى فى الخارج ، بل هى أيضا تتولى تقديم انجازات الثقافة الأجنبية فى الاتحاد السوفيتى ، ومن هنا

فهى تقوم بوظيفة التبادل الثقافى . وللجمعية فروع فى جمهوريات الاتحاد ، وهى تضم أفرادا وأشخاصا معنوية .

ولهذه الجمعية ممثلون فى الخارج . كما أنها ترتبط بجمعيات الصداقة مع شعوب الاتحاد السوفيتى ، وتنظم معها دعوة العلماء وممثلى الثقافات المختلفة . كما ترسل الى الخارج ممثلى الثقافة السوفيتية . وهى تستقبل أيضا المعارض والفرق المسرحية والموسيقية ، وترسل الى الخارج نظائرها ، وتدير حلقة التبادل الثقافى كجهاز للاعلام به فى الخارج .

وليست جمعية العلاقات الثقافية جمعية خاصة مستقلة على الصورة التى لمسناها فى مجموعة الدول الأوربية ، ولكنها جهاز من أجهزة الدولة . .

واذا كانت رسالتها فى التبادل الثقافى تشتبه برسالة وزارة الثقافة ، فان الحدود الفاصلة بين الاختصاصين تضبطها عدة معايير أهمها المعيار التجارى .

ومن هنا فان ايفاد فرق الباليه أو الموسيقى السوفيتية الى الخارج لتقديم عروض بمقابل يقع فى اختصاص وزارة الثقافة ، فى حين تختص الجمعية مثلا بايفاد الوفود العلمية أو الثقافية الى المؤتمرات فى الخارج ، أو استقبال الفنانين القادمين للاتحاد السوفيتى للزيارة ، لا لتقديم عروض بمقابل .

على أن ثمة منظمات أخرى تعمل بالتعاون مع الهيئتين فى شئون التبادل الثقافى الخارجى ، منها مايتولى تصدير المطبوعات ، ومنها مايختص بتصدير الأفلام ، وهذه المؤسسات تعمل على أساس تجارى فى تسويق نتاج الثقافة السوفيتية بالخارج ، هذا فضلا عن عمليات تبادل الكتب التى تقوم بها مكتبة لينين ، وهى مكتبة الدولة القومية على نطاق واسع فى العالم .

واذ كان الحزب والحكومة فى الاتحاد السوفيتى يعطيان التبادل الثقافى أهمية كبرى ، ويهدفان فى خططهما الى توسيع قاعدة العلاقات الثقافية وتعميقها ، فانهما أيضا قد وفرا لهذا النشاط التنظيم الادارى الكفء الذى استطاع أن ينهض بمسئوليات العمل الثقافى فى شموله وتعدده واتساعه على نحو اتاح نقل ثمار الثقافة السوفيتية الى الخارج ، واتصالها فى نفس الوقت بتيارات الثقافة العالمية .

٨ — بولندا :

كانت بولندا حتى فى فترات التوتر بين الشرق والغرب من أكثر بلاد العالم الشيوعى حرصا على استمرار علاقاتها الثقافية الخارجية مع كل البلاد ، ومع بعض دول أوربا الغربية بصفة خاصة .

وانطلاقا من الايمان بأهمية التبادل الثقافى مع العالم قامت تنظيمات تكفل دعمه أهمها :

وزارة الثقافة والفنون .
الأكاديمية البولندية للعلوم .
وزارة التعليم العالى .
ادارة الصحافة والاعلام بوزارة الخارجية .
اتحاد الكتاب والفنانين .
المعاهد الثقافية .
نقابة المثالين .
المكتبة الوطنية .

على أن هذه التنظيمات المختلفة تعمل جميعا فى اطار أهداف الدولة وخطتها العامة ، وفى نطاق برامج التبادل الثقافى التى توضع بتنسيق مع الهيئات المختلفة ، وبعد استظهار امكانياتها التنفيذية بحيث يتحقق التوافق بين مشروع خطة التبادل الثقافى وبين مراحل التنفيذ .

محصلة هذه النظرة المقارنة تدل على أن السياسة الثقافية الخارجية أصبحت عنصرا هاما يتطلب من الدول تخطيطا واعيا لأهدافها ، وتحديدا لمساراتها واحتياجاتها .

وان هذا التخطيط قد هيأت له كل دولة حسب ظروفها الأجهزة التى تتولى تنفيذه ، ووفرت لكل جهاز التنظيم الادارى الكفء كما كفلت التنسيق الكامل بين الأجهزة المسئولة عن سياسة التبادل الثقافى ، وربطت فى اتساق بين الأجهزة الرسمية والهيئات الخاصة . كما أعطت عنايتها للمؤسسات والمراكز الثقافية فى الخارج ،

باعتبارها منشآت ثابتة لنشر الثقافة ، ووزعت هذه المراكز وفقا لنوعيات تستجيب لاحتياجات كل بلد،وفى نفس الوقت أولت الاتفاقيات الثقافية والبرامج التنفيذية الدورية اهتماما خاصا لتقدم من خلالها أكثر الواجهات الحضارية تمثيلا للثقافة .

ولعلنا بعد هذا الاستعراض فى حاجة الى تأمل أوضاع التنظيمات القائمة فى مصر،ومناقشة سياسة التبادل الثقافى ، باعتبارها قضية هامة من قضايا الدولة العصرية .

تنظيم شئون العلاقات الثقافية الخارجية فى مصر:

مر تنظيم شئون العلاقات الثقافية الخارجية فى مصر خلال العشرين عاما الأخيرة بتطورات نستعرضها ، بدءا من تلك الفترة التى كانت وزارة التربية والتعليم تتولى فيها شئون العلاقات الثقافية عن طريق الادارة العامة للشئون الثقافية التى كانت تنقسم بدورها الى قسمين : أحدهما يتولى العلاقات الثقافية مع الدول الشرقية ، والآخر مع الدول الغربية .

ويتولى هذه الشئون ، الى جانب تلك الادارة ايضا ، قسم للعلاقات الثقافية بوزارة الخارجية.

وفى هذه الفترة كانت المعاهد المصرية فى الخارج تمارس نشاطها فى لندن ومدريد ، حيث معهد الدراسات الاسلامية ، فى حين كان فى روما أكاديمية مصرية للفنون الجميلة .

وكان الوجود الثقافى لمصر فى الخارج يتمثل ايضا فى مشاركة بالمركز الجامعى لدراسات البحر المتوسط بمدينة نيس ، وفى كرسى الدراسات العربية بجامعة أثينا .

وعلى المستوى العربى يقوم مجمع اللغة العربية بدور كبير فى التبادل الثقافى مع دول العالم العربى . كما كانت العلاقات مع العالم العربى تمثل فى حضور مصر الثقافى عن طريق المدرسين والكتب وعن طريق الجامعات .

وفى سنة ١٩٥٨ انشئت وزارة الثقافة فأصبحت طرفا ثالثا الى جانب وزارة التربية والتعليم ووزارة الخارجية فيما يتعلق بشئون العلاقات الثقافية الخارجية .

ثم أعقبها انشاء وزارة التعليم العالى ، فتقاسمت جانبا من هذا الاختصاص .

وفى سنة ١٩٦٤ أنشئت وزارة العلاقات الثقافية الخارجية ، وبعد فترة من انشائها صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٨٠ لسنة ١٩٦٤ بمسئوليات وتنظيم تلك الوزارة .

ومن استعراض هذا القرار يتبين أنه قد وكل اليها تنظيم وتدعيم العلاقات الثقافية وشئون التبادل الفنى والتعاون الاقتصادى بين مصر وغيرها من الدول ، وفتح مجالات جديدة له ، ووضع الخطط والسياسات والبرامج اللازمة لذلك فى حدود الخطة العامة للدولة ، بالاتفاق مع الجهات المعنية ومتابعة تنفيذها .

وقد خولت الوزارة فى سبيل تحقيق أغراضها القيام بالدراسات والبحوث الكفيلة بالتعرف على مجالات التعاون الخارجى الثقافى والفنى والاقتصادى ، وامكانيات تبادل وتدعيم المعونات والخبرات ، والاتصال بالمنظمات والهيئات الدولية والاقليمية المشتغلة بالشئون الثقافية والفنية والاقتصادية ، والمساهمة فى نشاطها ، وتنظيم مساهمة الجهات العامة الأخرى فيها . والعمل على عقد الاتفاقات والمعاهدات بين مصر وغيرها من الدول فى المجالات المشار اليها ، ومتابعة تنفيذ الاتفاقيات والمعاهدات المذكورة . وكذلك الاتصال بالوزارات والهيئات والمؤسسات المختلفة فى الجمهورية ، للتعرف على امكانياتها، وتحديد احتياجاتها فى مجالات التعاون الثقافى والفنى والاقتصادى ، والعمل على الافادة من تلك الامكانيات ، وكفالة تحقيق هذه الاحتياجات.

ولها أيضا اقتراح وتنفيذ الخطط والبرامج المقررة فى مجال العلاقات الثقافية والفنية الخارجية ، بالتعاون مع الجهات المختصة ، وعلى الأخص فيما يتعلق بتبادل الخبراء والفنيين والعمال المهرة ، والاشراف على نشاطهم

فى الخارج ، وانشاء المعاهد والمراكز وسائر المؤسسات الثقافية فى الخارج ، والاشراف عليها ، ومتابعة نشاط الهيئات الأجنبية المماثلة فى الجمهورية ، ومباشرة التمثيل الثقافى والفنى لمصر فى الخارج ، ورعاية المبعوثين والعمل بمختلف الوسائل على نشر الثقافة العربية والاسلامية ، وتوكيد أثرها فى الخارج ، ونشر الثقافة الخارجية السليمة فى ربوع البلاد ، وتحقيق التفاعل الفكرى والثقافى والفنى الصحيح بين مصر وبقية العالم .

كما وكل اليها تنظيم اشتراك الدولة فى المؤتمرات الثقافية والفنية والاقتصادية التى تعقد فى الخارج ، وتنظيم عقد هذه المؤتمرات فى مصر ، وتدعيم التبادل بين مصر وغيرها من البلاد فى شئون المسرح والسينما والتليفزيون ، وفى شئون الآثار والمتاحف والمعارض ، ومباشرة شئون التعاون الفنى بين مصر والخارج ، وعقد الاتفاقات الخاصة به ، والقيام بالأعمال والمشروعات اللازمة لتنفيذ ذلك .

ومن استعراض هذه الاختصاصات والصلاحيات يتبين أن انشاء وزارة العلاقات الثقافية الخارجية انما صدر عن الحاجة الى جهاز أعلى تتجمع فيه شئون تخطيط العلاقات الثقافية وتنفيذها ضمانا لوحدة الاشراف والتوجيه ، وان كانت مباشرة هذه الاختصاصات تتم بالاتفاق مع الجهات المختصة . الا أن تجمعها تحت اشراف واحد كان مقصودا به تحقيق مقومات النجاح للتخطيط وللتنفيذ معاً ومراعى فيه أهمية العلاقات الثقافية الخارجية لمصر بحكم تاريخها الحضارى وكيانها الهام .

وكان ضروريا تبعا لهذه الاختصاصات أن تتجمع فى هذه الوزارة المصالح والادارات الموزعة بين وزارات عدة ، فنقل اليها من رياسة الجمهورية مكاتب المعونة الفنية ، ومن وزارة التعليم العالى الادارة العامة للعلاقات الخارجية وادارة التعاون الثقافى والمراكز والمعاهد الثقافية بالخارج والتمثيل الثقافى الخارجى ، والادارة العامة لرعاية الوافدين والمبعوثين ، كما نقل اليها من وزارة الخارجية الادارة الاقتصادية والادارة الثقافية ، ومن وزارة التخطيط ادارة المعونة الفنية ، ومن وزارة الاعلام ادارة التبادل الثقافى ، واختصت أيضا بالاشراف على الشعبة القومية لليونسكو .

ولم يكد هذا التنظيم يأخذ طريقه الى التنفيذ حتى ألغيت وزارة العلاقات الثقافية الخارجية بعد شهور ، وفى تشكيل وزارى آخر ... ولم يتح للتجربة برغم ما كانت تبشر به من نجاح أن تعطى ثمارها أو أن يتهيأ الحكم عليها على ضوء المفاضلة بين الأوضاع التى سبقتها وبين ماتلاها من تنظيم .

ومرة أخرى أعيد توزيع الادارات والمصالح التى كانت قد نقلت الى وزارة التعليم العالى ، وأعيد توزيع اختصاصات تلك الوزارة .

ثم شكلت فى سنة ١٩٦٧ بوزارة الخارجية لجنة عامة للعلاقات الثقافية الخارجية والتعاون الفنى برياسة وكيل وزارة الخارجية وعضوية وكلاء وزارات التخطيط والاقتصاد والتعليم العالى والتربية والتعليم والثقافة والصحة والعمل والزراعة والمواصلات والخزانة والعدل والأوقاف والاسكان والمرافق والنقل ووكيل المجلس الأعلى للبحث العلمى والأمين العام لمجمع البحوث الاسلامية وممثل من المجلس الأعلى لرعاية الشباب وهيئة قناة السويس ومدير ادارة العلاقات الثقافية والتعاون الفنى بوزارة الخارجية .

وتختص هذه اللجنة ، بالنظر فى السياسة العامة للعلاقات الثقافية والفنية والعلمية التى تقوم بين مصر والدول ، أو المؤسسات الأجنبية أو المنظمات أو الهيئات الدولية ، واقتراح ماتراه بشأنها . كما تختص بمراجعة الخطط التى تضعها الوزارات والهيئات لتنفيذ تلك السياسة والتنسيق بينها ، ومتابعة التنفيذ فى جهات الاختصاص .

ومن صلاحيات اللجنة بحث الميزانيات المقترحة من الجهات المختصة ، ومشروعات الاتفاقات الثقافية أو التمثيل الثقافى والفنى والاعلامى والمراكز والمعاهد الثقافية والتعليمية والبعثات التعليمية .

ولهذه اللجنة العامة لجنة تنفيذية أخرى تتولى اختصاصات حددها قرار انشاء اللجنة العامة .

وعند هذه الصورة توقف تيار التغيير .. أجهزة تنفيذية موزعة بين وزارة الخارجية ووزارة الثقافة والاعلام ووزارة التعليم العالى وجهات أخرى .. ولجنة عامة للعلاقات الثقافية الخارجية يعتمد قراراتها رئيس الوزراء،وتجتمع مرة كل شهر ، وتضم عددا من وكلاء الوزارات كما سبق البيان .

ومن تقييم الوضع القائم تبين :

١ — ان العلاقات الثقافية الخارجية ، رغم كونها منطلقا هاما فى معركتنا الحضارية ، الا أنها لا تنال حظها من التخطيط المتكامل لسياسة العمل الثقافى فى الخارج وللتبادل الثقافى مع العالم على ضوء استظهار الأولويات والامكانيات والاحتياجات .. ومن هنا كثيرا ما تصاغ البرامج التنفيذية للاتفاقات الثقافية صياغة نمطية دون التعرف على ظروف كل بلد ، وامكانيات الافادة منه عن طريق التبادل ، ودون التعرف على الطاقات الموجودة لدينا والتى يمكن توجيهها الى الخارج ، وفق سياسة مرسومة بعيدة المدى والأهداف تحقق لها الفاعلية اللازمة .

هذا فضلا عن أن تجميع أطراف العناصر التى تشكل مقومات النشاط الثقافى فى الخارج من وزارات وهيئات متعددة يصطدم بعقبات كثيرة .

٢ — ازاء تعدد جهات التنفيذ والمتابعة والاشراف كان الأمر يتطلب ايجاد قنوات اتصال جيدة تجمع شتات هذه الجهات . كما يتطلب أيضا دعما كبيرا لادارة العلاقات الثقافية بوزارة الخارجية ، بمراعاة أنها أصبحت بديلا عن وزارة كانت قائمة فيما يتصل بجوهر اختصاص تلك الوزارة ، وكذلك دعم ادارة التبادل الثقافى بوزارة الثقافة والاعلام .

٣ — لم تتحقق حتى الآن صيغة ملائمة لتجميع ضروب النشاط الثقافى ، والافادة من الطاقات الكبيرة خارج نطاق الأجهزة الرسمية لدفع الحياة الى برامج العمل الثقافى فى الخارج ، والتنسيق بين امكانيات هذه الطاقات وحماستها للتنفيذ وبين ما للاجهزة الرسمية من صلاحيات تكفل لهما ادخال نشاط الجمعيات العلمية والفنية الكبيرة فى نطاق التبادل الثقافى ، وفى مصر هيئات أرست تقاليد راسخة فى مجال العمل الثقافى ، ولكنها لا تستطيع وحدها أن تمد نشاطها الى الخارج بينما هى كفيلة بقدر قليل من الامكانيات أن تقدم وجها حضاريا لمصر فى الخارج ، وأن تكون عنصرا فعالا فى مجال التبادل الثقافى ، ومنها على سبيل المثال الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والتشريع والمجمع العلمى المصرى والجمعية الجغرافية وجمعية محبى الفنون الجميلة .

وأن فى الصيغ والتنظيمات التى اتبعتها كثير من الدول فى الجمع بين العام والخاص ، بين النشاط الرسمى والنشاط الأهلى من أجل استكمال حلقات العمل الثقافى الخارجى مايصلح للاهتداء به اثراء للتجربة المصرية .

٤ — لم تحقق معاهدنا ومراكزنا الثقافية فى الخارج ، وهى تتبع وزارة التعليم العالى عدا اكاديمية روما التى تتبع وزارة الثقافة — لم تحقق هذه وتلك كل ما هو معقود عليها من آمال .. ومقارنة بين نشاطها وبين نشاط معاهد البحث والمراكز الثقافية الأجنبية تدل على تخلف قد يكون مرجعه نقص الامكانيات المادية أو قصور الامكانيات البشرية وكلاهما مرده الافتقار الى تصور كامل لأهمية هذه المعاهد والمراكز ، وعدم اعطائها قدرها من الأهمية وسط المسئوليات العديدة التى تشغل الأجهزة المركزية التى تتبعها هذه المعاهد .

٥ — ان المستشارين الثقافيين فى الخارج تثقلهم أعباء ادارية تأخذ المحل الأول من اهتمامهم ، بحكم تبعيتهم لوزارة التعليم العالى، وهذه الأعباء تتمثل فى شئون المبعوثين المالية والادارية ، ولا سبيل الى دفع الحياة الى العمل الثقافى ما لم يتفرغ المستشار الثقافى للعمل الثقافى كسفير لحضارة بلاده فى الخارج ، وتتولى شئون المبعوثين مكاتب مخصصة للبعثات .

على أن يقترن ذلك باختيار دقيق للمستشارين الثقافيين فى الخارج بحيث تجتمع فيهم جميع المقومات التى يجب توافرها لسفير ثقافى للبلاد يمثل صورتها الحضارية ، وينقل اليها تيارات التطور العلمى والثقافى فى البلد الذى يعمل به. وهذا يتطلب اعدادا خاصا لهذا العمل،واختيارا لأشخاص يتوافر فيهم الحماسة له والوعى بأبعاده فضلا عن سعة الأفق .

٦ — ان المكاتب الثقافية فى الخارج تعانى قصورا فى المواد الاعلامية والثقافية .. وعزلة عن باقى الوزارات .. ومهما يكن من أمر الخلاف حول تبعية هذه المكاتب ، فان التبعية الادارية لوزارة من الوزارات لا تعنى عدم قيام الوزارات الأخرى بمسئولياتها فى مجال العمل الثقافى الخارجى بل يجب تزويد هذه المكاتب بالمواد الثقافية اللازمة لأداء رسالتها سواء من الكتب أو من الأعمال الفنية أو الأفلام التسجيلية التى تعطى صورة حضارية مشرفة عن مصر وانجازاتها وتقدمها .

وقد كانت هنالك بوادر نحو هذا الاتجاه فى سنة ١٩٧١ فشكلت لجنة مشتركة من وزارة التعليم العالى التى تتبعها هذه المكاتب ووزارة الثقافة بحكم مسئولياتها عن النشاط الثقافى فى مصر والخارج ، وذلك بغرض اجراء استقصاء عن أوضاع هذه المكاتب واحتياجاتها ولوضع امكانيات وزارة الثقافة وأدوات العمل الثقافى فى خدمة هذه المكاتب ، حتى يتسنى لها أداء رسالتها الثقافية على الوجه الأكمل .

ان النظرة الى اهتمام الدول بالعمل الثقافى فى الخارج ، وبالعلاقات الدولية الثقافية وتهيئة كل أسباب النجاح لها عن طريق أفضل التنظيمات ملاءمة ، وعن طريق مراجعة أساليب العمل وتطويرها وتطويع الفكر الادارى لخدمتها لتدعو بالمقارنة مع الوضع القائم فى مصر الى مراجعة للصورة القائمة ، اما باقامة تنظيم يجمع أعلى الكفاءات المتخصصة فى هذا المجال فى صورة مجلس أو هيئة عليا تكون مسئولة عن تخطيط سياسة الانتشار الثقافى فى الخارج والتبادل على ضوء متطلباتنا العلمية والثقافية ، ويتولى أيضا مسئوليات التنفيذ وتنسيقه مع الأجهزة الأخرى بشكل يحقق مزيدا من الايجابية ، ويوفر التكامل الادارى والتناسق الادارى وكلاهما دعامة من دعامات نجاح التنظيم .

وأمامنا صورة المجلس البريطانى ونظائره من الهيئات نموذجا للتنظيمات الادارية فى هذا المجال . واذا لم يكن ذلك ميسورا ، فلا أقل من اعادة تنظيم الشئون الثقافية بوزارة الخارجية المصرية بحيث يكون لها ما للادارة الفرنسية من أهمية وصلاحيات ، وأن يتوافر لديها ما يتوافر لتلك الادارة من لجان الخبرة والمشورة ، ومن أجهزة المتابعة التى تجعل للنشاط الثقافى فى الخارج فاعليته وايجابيته .. كل ذلك مع توفير وسائل التنسيق بين هذا الجهاز وبين الأجهزة المسئولة فى الوزارات الأخرى والهيئات المعنية تحقيقا للوحدة التى يجب أن تربط جميع أوجه النشاط الحكومى والنشاط الخاص من أجل الوصول بالعلاقات الثقافية الخارجية الى المستوى الذى أصبح العصر يتطلبه .

مراجع البحث :

Les relations culturelles sur le plan international «Carl Doka».

L'action culturelle de la France dans le monde - «Suzanne Balous»

مجموعات وثائق اليونسكو — المجلس الأوربى — المجلس البريطانى .

الرقابة الإدارية

مفهومها وأبعادها

د. عبد المنعم خميس

يختلف علماء الادارة على تحديد معنى موحد للرقابة . وليس من شك فى ان الخلاف على تحديد المعنى يضفى على الرقابة أهمية خاصة ، من حيث استخداماتها ، لان كل من تعرض لوضع تعريف للرقابة انما اكتفى فى تعريفه بأن يتضمن الاغراض التى يراها أكثر فاعلية ، وأعمق أثرا فى موضوع بحثه ، وفى هذا المقال يناقش الكاتب مفهوم الرقابة واهدافها وخصائصها والمبادىء التى تقوم عليها والآثار التى تنتجها .

مفهوم الرقابة :

الرقابة ــ بمفهومها الاكثر شيوعا بين الموظفين ــ تثير فى كثير من الأحيان مفاهيم سلبية تبعدها عن الأهداف التى تعمل الرقابة على تحقيقها . وهذه المفاهيم ترتبط ــ أساسا ــ بالتسلط وبالقيود والضوابط التى تنسج حول الأفراد قيودا تتمثل فيما تحيطهم بها من قواعد وتعليمات ، تكون فى رأيهم غير ضرورية . ويزيد فى هذا المفهوم الخاطىء ما يلمسونه أحيانا فى

د. محمد عبد المنعم خميس

رئيس مجلس ادارة معهد الادارة العامة الاسبق

سبق أن نشرنا له بحوثا كان آخرها « حول الحوافز واثرها فى العمل » نشر فى عدد ابريل ١٩٧١ ــ العدد الرابع ــ المجلد الثالث .

جماعة المراقبين من تصرفات توحى بعدم الثقة بين الرؤساء ، على مختلف مستوياتهم وبين مساعديهم ومن يعملون تحت رئاساتهم وعدم ايمان الرؤساء بكفاءة هؤلاء المساعدين وفى القليل بعدم قدرتهم على تحمل مسئولية العمل الذى يقومون به .

ومما يؤكد هذا الاعتقاد ، ميل الكثيرين ممن يضطلعون بوظائف رقابية الى العمل فى اطار هذا المفهوم الخاطىء . واذا كان البعض يتصرفون تحت تأثير سلوك شخصى بشكل يصور دورهم لدى الغير ، بما يمكن وصفه بأنه تحفظ أو حراسة على باقى الموظفين ، بدعوى ما يتبين لهم من أن بعض الموظفين قد يتصرفون دون تقدير للمسئولية ، فان الغالبية يمارسون الرقابة بمفهومها الصحيح . وهذا الفرض المبالغ فيه يخلق جوا من عدم الثقة بين الطرفين ، يؤثر دون شك فى العلاقات الانسانية ، المفروض أن تكون متبادلة على الدوام

بينهما . ويؤدى هذا الشعور بطبيعته الى عدم الرضا ، وعدم الارتياح ، وربما الى الاحتكاك بين المراقبين ومن يراقبونهم . وتكون النتيجة الطبيعية لذلك عدم تمكن كل من الطرفين اداء واجباته على الوجه الأكمل .

وقد يكون من المناسب ، ونحن بصدد مناقشة مفهوم الرقابة الادارية ، أن نحاول فى ايجاز تفسير ما يعنيه لفظ « الرقابة » فى الادارة . لأنه مهما بلغت دقة التخطيط ، وسلامة التصميم ، واحكام التوجيه ، فان انحرافات معينة — ضئيلة كانت أو جسيمة — لابد وأن تظهر أثناء التنفيذ بسبب عوامل متعددة يصعب تقديرها ، أو التنبؤ بها مسبقا . ومن أهم هذه العوامل : العوامل الانسانية والنظامية والبيئية داخل أية منظمة . وقد تتحكم هذه العوامل أحيانا فى بعض المواقف ، بحيث يصعب السيطرة عليها . ومع ذلك فان من المواقف ما يمكن تجنبه أو التقليل من آثاره ، وهذا هو دور الرقابة .

واذا كانت وظيفة الرقابة الادارية هى التحذير المبكر مما قد تكشفه بعد ذلك من انحرافات أو تصدعات عن التوقعات السابق وصفها ، فان هذا التحذير يعاون الادارة على تجنب الكثير من هذه الأحداث كلما استطاعت ذلك ، أو التقليل من أثرها على المنظمة .

ان وظيفة الرقابة فى أحد جوانبها تقوم بضوابطها على أساس الاسترجاع أو التغذية كما تقوم وظيفة الترموستات أو صمام ضغط البخار على تنظيم درجة الحرارة أو السرعة اللتين اما أن تكونا مرتفعتين جدا أو منخفضتين جدا . وهذه الضوابط فى الرقابة تساعد الادارة على عدم التورط فى مواقف تشعر فيها بالعجز عن التصرف ، لأن هذه الضوابط تعطى اشارات مسبقة تكون بمثابة تحذيرات ضد الأحداث للمشكلات التى يمكن أن تصبح بدون هذه التحذيرات حادة لدرجة تصبح معها من غير الميسور تجنبها .

كذلك فان وظيفة أجهزة الرقابة — على اختلاف مستوياتها — تتمثل فى القاء الضوء على العمليات الادارية لتكشف عن الاضطرابات ، وعدم الانتظام فى العمل ، ومعرفة أسبابها ، ثم تصحيحها ؛ حتى تعود الأمور الى مسارها الطبيعى لتحقيق الأهداف .

والرقابة الجيدة تمكن الادارة من التعرف أولا بأول على الانحرافات لكى تتدخل ، لاعادة الجهاز فى الوقت المناسب الى حالته الطبيعية . وهذا يعنى أن الرقابة الجيدة تكون بطبيعتها عملا وقائيا وعلاجيا فى وقت واحد ، وليست بالضرورة عملا تقييديا محددا .

وكلما أمكن تفهم الضوابط على صورتها الحقيقية والصحيحة أمكن اقامة الجهاز القادر على ضبط نفسه ، وبالتالى قلت الحاجة الى تدخل السلطات الأعلى الى الحد الأدنى ، سواء من الداخل أو من الخارج .

تعريف الرقابة :

واذا كان البعض يرى أن الرقابة تعنى العمل على تحقيق أهداف معينة يسعى المشروع الى تحقيقها ، فان بعضا آخر يعرف الرقابة بأنها مطابقة العمل المطلوب أداؤه من كل فرد داخل فى دائرة العمل على ما يقوم به فعلا .

ويذهب فريق الى أن الرقابة تعنى التحقق من أن التنفيذ يتم فى مختلف مراحله وفقا لما هو مقرر بالخطة ، وطبقا للبرامج الزمنية المعتمدة ، وفى حدود القواعد والتعليمات الموضوعة . كما يذهب فريق آخر الى تحديد مفهوم الرقابة فى الاشراف والمراجعة التىتقوم بها سلطة أعلىبقصد التعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع ، والتأكد من استخدام الموارد وفقا لماهو محدد لها. ويرى فريق ثالث أن الرقابة هى النشاط الذى تقوم به الادارة لتنفيذ السياسات التى تضعها وتقويمها ، والعمل على اصلاح ما قد يظهر فيها من ضعف ، حتى يمكن تحقيق الأهداف كما قدرتها الخطة . وأخيرا فان جمهرة علماء الادارة يعرفون الرقابة بأنها اعادة النظر فى الخطة أو فى السياسات الادارية عن طريق متابعة التنفيذ .

ورغم هذا الخلاف فى الرأى بين علماء الادارة والمهتمين بالادارة عموما فى تعريف الرقابة تعريفا محددا ، فان استنباط تعريف موحد يمكن أن يوفق بين هذه التعريفات المختلفة ، يصبح أمرا مرغوبا فيه . وفى هذا المجال تكون الرقابة هى : عملية متابعة دائمة ومستمرة تقوم بها الادارة بنفسها أو بتكليف غيرها ، للتأكد من أن ما يجرى عليه العمل داخل الوحدة الادارية أو الاقتصادية يتم وفقا للخطط الموضوعة ، والسياسات المرسومة والبرامج المعدة . وفى حدود القوانين والقواعد والتعليمات المعمول بها لتحقيق أهداف معينة .

وهذا التعريف للرقابة يتناول المفهوم المطلق ، دون أن يتعرض لأغراض الرقابة المتعددة والمتشعبة . كما أنه لم يجمع بين هذه الأغراض فى تعريف واحد ، بل فرق بين مفهوم الرقابة ، وأغراضها على خلاف ما يبين من التعريفات السابقة .

كذلك فان هذا التعريف يستبعد — بالضرورة — رقابة الدولة التى تحمل معنى الوصاية ، فتفرض بحكم ما لها من سيادة قيودا معينة يكون الغرض منها ، أما مراجعة لبعض الأعمال ، واما فرض سلطة ادارية تلزم المشروع بضرورة الحصول مقدما على ترخيص لبعض الأعمال واقرارها قبل مباشرتها . واذا كان من غير الميسور وضع تعريف محدد للرقابة وتضمينه أغراضها المختلفة ، فانه كذلك أمر غير مرغوب فيه ، لأن كل من تعرض لتعريف الرقابة انما يضمن تعريفه الغرض الذى يراه أكثر أهمية فى موضوع بحثه . وبذلك يصبح التعريف الاجرائى هو أنسب التعريفات ، حيث يهتم بتحديد مختلف العمليات التى تكون فى مجموعها النشاط الرقابى ، مثل تحديد الأهداف والعمل المطلوب انجازه ، وتحديد مسئولية هذا الانجاز ، وتوفير البيانات اللازمة عن أوجه النشاط المختلفة داخل المشروع والاهتمام بعمليات الاشراف والتوجيه والمراجعة ، وأخيرا تحديد الوسائل والمعاونة ، للتأكد من أن العمل يسير وفقا للبرامج الموضوعة .

خصائص الرقابة :

ان عناصر الادارة — مهما اتحدت — لا تستطيع أن تعمل بمفردها بل لابد أن تكملها وظائف معينة تساعد من ناحية على تفاعل هذه العناصر حتى تنتج أثرها فى تحقيق الأهداف التى يسعى اليها التنظيم . ومن بين هذه الوظائف وربما تكون أهمها « الرقابة » حيث لا تقتصر على الشئون المالية ، من حيث اختيار أفضل الوسائل فى تقدير الأموال ، وتحديد الحجم المناسب منها ، واختيار أفضل مصادر التمويل ، وتنظيم استخدامها على الوجه الأكمل . بل تمتد كذلك الى التنظيم الادارى والى أداء الموظفين بما يحقق الهدف العام بأحسن الوسائل وأعلى كفاية ، وللرقابة بهذا الوصف خصائص ينبغى أن تتوافر فيها حتى تنتج أثرها .

فالرقابة تعتبر وظيفة من وظائف الادارة ، ويترتب على ذلك أنها ليست سلطة قائمة بذاتها ، بمعنى انها لا تملك اصدار القرار ، كما لاتملك التنفيذ ، وانما تستهدف متابعة العمل للتحقق من أن ما يجرى فى المجال الادارى يسير فى مساره الطبيعى ، وفقا للخطط الموضوعة والسياسات المرسومة ، والكشف عن الأخطاء والانحرافات وابلاغها للمسئولين ومناقشتهم فيها ليقوموا بتصحيحها وتحديد المسئولية فى الحالات التى تتطلب ذلك . وهذه الخاصية تفيد فى خلق جو من الثقة والتعاون بين من يقوم بالرقابة ، وبين من تقع عليه الرقابة ، على عكس ما قد يظن البعض من أن القائمين على الرقابة يكونون فى مراكز قوى تمنحهم سلطات معينة يرهبون بها غيرهم . وهذا ظن خاطىء ينبغى أن يتخلص منه كل فرد حتى يعمل فى اطمئنان . ان القائمين على الرقابة ليس لهم اية سلطة ، وانما لهم اختصاصات يقومون بها ، حكمهم فى ذلك حكم أى موظف . ومن حقهم أن ينبهوا الى أى خطأ يكتشفونه ، ومن حق من وقع فى الخطأ كذلك أن يبين ظروف وملابسات الواقعة ، والاستماع الى كل ما يدلى به فى شأنها حتى يتحققوا على الطبيعة وفى موقع العمل من الأسباب التى دعت الى وقوعه مع التجاوز عن الأخطاء الطفيفة كلما كان من الممكن تصحيحها .

ـ والرقابة بعد ذلك عملية دائمة تبدأ مع المشروع أو المنظمة ، وتستمر معه فلا تنتهى ؛ بل تبدأ من حيث تنتهى . فما تكاد تنتهى من عملية حتى تبدأ بأخرى ، وتستمر معها وتلاحقها فى كل مرحلة عمل ، وفى كل وقت وفى اى مكان . وتبدو اهمية هذه الخاصية فى استمرار العمل ، وحسن الأداء وجودة الانتاج ، وتنمية الأفراد ، وخفض تكلفة الخدمة ، وباختصار تحقيق أهداف المنظمة بأعلى كفاية . والرقابة لا تقتصر على نشاط دون نشاط ، ولا على افراد دون غيرهم ، ولا على مرحلة دون مرحلة ، بل تشمل جميع الأوضاع وتقع فى المجال الذى تنشط فيه مختلف الوظائف ، وتسرى على جميع الأفراد الذين يعملون فى النشاط .

ـ والرقابة بهذا الوصف ليست عملية متخصصة تقوم بها أجهزة متفرغة لأعمال الرقابة ، وتنفرد بها ، فقد تكون الرقابة داخلية تقوم بها الادارة فى نطاق السلطة التنفيذية المخولة بغرض التوجيه والارشاد وكشف الاخطاء والانحرافات والعقبات التى تعترض الاداء أو الانتاج . فالرقابة ـ كعملية تقوم بها جميع المستويات الادارية ـ لا تقتصر على الادارة العليا ، ولكنها تتدنى حتى تصل الى أصغر وحدة ادارية . وتتمثل الرقابة فى هذه الحالة فيما تقوم به الادارة من متابعة جميع الأعمال ومراجعتها ، للكشف عن الأخطاء ان وجدت ، وتصحيحها ان امكن والعمل على تلافيها مستقبلا .

كذلك فانها قد تكون خارجية تقوم بها هيئات مستقلة وأجهزة متفرغة ، يتخصص كل منها فى نوع من أنواع الرقابة . كما يجوز أن يجمع بين اكثر من نوع . ومن هيئات الرقابة : هيئة الرقابة الادارية ، ومن الأجهزة : الجهاز المركزى للمحاسبات والجهاز المركزى للتنظيم والادارة . وتباشر كل من الهيئات والأجهزة اعمالها فى نطاق قانون انشائها .

ـ والرقابة تكون دائما لاحقة لنشأة النشاط. كما أن استمرارها يتوقف على استمرار النشاط .

وهذا لا يتعارض بالضرورة مع كون بعض أنواع الرقابة قد تسبق العملية ، حتى تمنع وقوع الخطأ . وتسمى الرقابة فى هذه الحالة بالرقابة الوقائية . كما تكون الرقابة أثناء العملية لتصحيح ما قد يكشف من اخطاء ، وتسمى فى هذه الحالة بالرقابة العلاجية . وأخيرا فقد تقع الرقابة بعد الانتهاء من العملية بقصد التحقق من صلاحيتها . فالعبرة اذن بنشأة النشاط حتى يمكن أن تبدأ الرقابة عملها .

موقع الرقابة من التنظيم :

ـ اذا كانت الرقابة الرسمية تمكن كل فرد فى موقع عمله من معرفة اختصاصاته من الأهداف مسبقا ، وعلى وجه التحديد حتى يمكن مساءلته بعد ذلك ، فانها تعتبر كذلك وظيفة يسهم كل فرد فى المنظمة فى القيام بجزء منها . ومن هنا يثور التساؤل حول موقع الرقابة . . وهل ينحصر فى القمة ، بمعنى ان تنفرد القيادة بها ، أم تنتشر الرقابة بين مختلف الوحدات المكونة للمنظمة . وهل تكون الرقابة مع ذلك مركزية أم تكون لا مركزية ، أم تجمع بين النوعين معا .

ان كلا من المركزية واللامركزية فى الرقابة لها مزاياها كما أن لها عيوبها . ولذلك فان موقع الرقابة كوظيفة يتأثر عادة بنوع التنظيم ، وبالأهداف التى يسعى الى تحقيقها كما يتأثر بالأفراد الذين يقومون بالرقابة . وعلى ذلك يمكن القول بأن الرقابة بشقيها المركزية واللامركزية ينبغى أن يعملا معا حتى تكون رقابة فعالة ومحكمة ، مع الالتزام التام بالأسس العلمية التى تجعل من الرقابة اداة لتحسين الأداء ، وليست سيفا مسلطا على رقاب الأفراد .

ـ ان الوقت قد حان لأن ينظر الى الرقابة من زاوية جديدة ، خصوصا بالنسبة للدول الآخذة فى النمو بعد أن تعرضت لتحولات شاملة ، نتيجة للتقدم التكنولوجى فى البلاد المتقدمة ، ولتحديات الاستقلال فى البلاد الآخذة فى النمو ، الأمر الذى أصبحت معه الادارة ككل عملا معقدا لا يمكن ممارسته بالأسلوب القديم القائم على المحاولة

والخطأ .. والادارة بهذا الوضع تتطلب مهارة ومعرفة لا تتوافر فى الشخص العادى . كما أنها تحتاج الى أشخاص مؤهلين ومتخصصين لهم خبرات عريضة فى ميادين عمل محددة ، بحيث يكون همهم الأول المثابرة الجادة على العمل من أجل الوصول الى مستويات أداء أفضل وسلوك أقوم ، واخلاقيات أوسع ادراكا ، حتى يستطيع كل من يعمل تحت ادارتهم أن يكتسب احترام المسئولين والجمهور على حد سواء . وبذلك تتم عملية الرقابة فى يسر حيث تجد مناخا اداريا ملائما ومفهوما موحدا يساعد الجميع على التعاون فى الكشف عن الخطأ حيث يوجد ، والانحرافات حيث تقع دون نظر الى تسلط أو استعلاء ؛ وانما يقصد التعرف على أسباب الخطأ ، ومسببات الانحراف والعمل على تصحيحها وازالتها ما دام الجميع يربطهم الولاء الخالص للمنظمة . كذلك فانه عند قياس مدى نجاح جهاز الرقابة فى عمله ينبغى أن يوضع فى الاعتبار تكلفة العمل الذى يقوم به ، من حيث المال والوقت والروح المعنوية . ذلك أنه قد يكون من الميسور للادارة أن توقف سرقات تقع فى وحدة معينة بتعيين حارس أو أكثر لتفتيش كل موظف عند مغادرته العمل . فاذا كانت قيمة المسروقات تقل عن قيمة ما يتقاضاه الحارس ، فان تكاليف هذا الاجراء تعتبر مضيعة للمال . واذا كانت هذه العملية تستغرق وقتا طويلا ، كان ذلك مضيعة للوقت . كذلك فان تفتيش الموظفين عامة ودون تفرقة ، ربما أدى الى خفض الروح المعنوية بينهم وامتهان كرامتهم . وربما يكون مثل هذا القرار أسوأ قرار يتخذه مسئول فى الجهاز .

مبادىء الرقابة :

واذا كانت الرقابة تهتم أساسا بقياس الأعمال ، والكشف عن الانحرافات السلبية ثم العمل على تصحيحها ، تأكيدا للهدف الأساسى من الرقابة ، وهو مطابقة العمل الجارى بما هو مقرر بالخطط والسياسات الموضوعة . وبالرغم من أن التخطيط يسبق دائما الرقابة ، وانه كذلك ليس من المعتاد أن تنفذ الخطط تلقائيا ، لذلك كان التأكيد على الرقابة كأداة لقياس أوجه النشاط وليس لقياس عمل الأفراد ، مع مراعاة انه لا تعارض مع كون هذا القياس يتم بطبيعة الحال من خلال أداء الأفراد لأعمالهم ما داموا هم أنفسهم الاداة التى عن طريقها يتم العمل .

كذلك فليس حتما أن يصاحب مفهوم الرقابة ممارسة ضغوط معينة للكشف عن أى انحراف بقدر ما ينبغى أن يكون هذا المفهوم مجرد قياس للانحرافات وتصحيحها . ولذلك كانت الرقابة الذاتية افضل أنواع الرقابة ، حيث ينتفى معها أى مؤثر أو ضغط . فالفرد أقدر على تفهم واجباته وتحديد موقفه من كل عمل . كما أنه أقدر على تقويم نفسه ، وتحديد مدى اجادته للعمل الذى يقوم به . كذلك فانه أكثر الناس رغبة فى تصحيح أعماله حتى لا يكتشف غيره أخطاءه .

واذا كان التخطيط الادارى يهتم بالأهداف ووضع الخطط والسياسات ، والاهتمام بتكاملها وتوافقها فان وظيفة الرقابة هى الاهتمام بتطويع الحوادث الجارية لتتوافق مع هذه الخطط والسياسات . ويترتب على ذلك أنه كلما كانت الخطة واضحة المعالم متكاملة الأجزاء منسقة الأوضاع كانت بطبيعتها اعظم اداة مستطاعة للرقابة التامة ، لأن الخطة السليمة تغنى عن مراجعة الماضى ، وتكشف فى الوقت ذاته عن أسباب وقوع الانحرافات ومواقيت ومواقع اكتشافها . ويكون الهدف من الرقابة فى هذه الحالة هو التأكد من وقوع الخطأ ، والعمل على ملافاة تكراره فى كل خطة مستقبلة . كما يكون الهدف من الرقابة كذلك محاولة التنبؤ بأى خطأ محتمل الوقوع ومنع وقوعه .

على أن وظيفة الرقابة تقتضى — كما أوضحنا — ليس فقط محاولة الكشف عن الأخطاء ، وانما كذلك تصحيح ما يقع منها تبعا لطبيعتها وجسامتها . وهذا يعنى انه اذا كان الخطأ ناشئا عن أسباب خارجة عن الخطة ، فقد يستلزم تصحيح هذا الخطأ وضع خطة جديدة ، أو ادخال تعديلات جوهرية عليها . كما قد يستلزم الأمر

اعادة التنظيم أو وضع سياسة للتعليم أحسن أو للاشراف والتوجيه أفضل . كما قد يستلزم إعادة النظر فى سياسة التوظف من خلال وسائل متباينة ، كالتدريب والاختيار أو مراجعة سياسة الأجور ... الخ .

وربما يبدو لأول وهلة أن مثل هذه النظرة الى الرقابة تجعلها تتداخل فى وظائف أخرى للادارة . ويثبت خطأ هذه النظرة فى أن مهمة الرقابة — كما أوضحنا — تقتصر على كشف الخطأ ، وتحديد موقعه وبيان مسبباته . فهى بهذا المفهوم تشمل الرقابة على الأفراد وعلى التصرفات . واذا كانت سلامة الرقابة تقاس بمدى تحقيقها للاهداف ، اذ كلما ارتفعت نسبة تحقيق الأهداف كانت الرقابة ذات فاعلية . ولكى تؤدى الرقابة دورها ينبغى أن تتوافر فيها شروط نلخص أهمها فيما يلى :

أولا — مناسبة النظام لطبيعة العمل :

ولذلك ينبغى عند اختيار وتصميم أى نظام للرقابة أن يناسب طبيعة العمل الذى سيطبق عليه ، بحيث تعكس الرقابة فى نطاق هذا النظام طبيعة العمل وحاجاته . وهذا يعنى اختيار أدوات الرقابة التى يسهل استخدامها تبعا للغرض المطلوب ، اذ من الأدوات ما لايمكن استخدامه فى بعض أنواع النشاطات ، ومنها ما يكون استخدامه أشد أثرا من غيره . فكل نشاط يختلف عن الآخر من حيث حجم النشاط وكمية العمل ونوعه . وليس من شك ان الاداة أو الأدوات التى تستخدم فى الرقابة المالية تختلف، من حيث المبدأ ، عن تلك التى تستخدم فى الرقابة على الانتاج . كما تختلف الأخيرة عن تلك التى تستخدم فى الرقابة من المخزون السلعى أو على التسويق وهكذا ...

ثانيا : التوقيت المناسب :

ان أفضل نظام للرقابة هو النظام التى يحكم الرقابة بشكل يعمل على الكشف عن الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها ، حتى يمكن تجنب ما قد يترتب عليها من آثار ، وهذا ما نعنيه بالتوقيت المناسب فى الرقابة . واذا كان من الأخطاء ما لا يمكن تجنبها قبل وقوعها فان الكشف عنها فى الوقت المناسب يساعد على اصلاحها ، وكذلك الحد مما قد يقع منها ووقف تكرارها وبصفة خاصة ما يكون منها متشابها ، عن طريق بحث مسبباتها ، ووضع العلاج المناسب بما يمنع تكرارها .

وعلى ذلك فتحقيق الرقابة فى الوقت المناسب يعتبر من أهم العوامل التى تساعد على انتظام العمل ودقته ، والا انعدم الغرض منها. فليس يفيد مثلا اكتشاف خطأ فى سنة ما يكون قد وقع فى سنوات سابقة ، كما لا يفيد الكشف عن خطأ موظف بعد وفاته ، أو فصله ، أو نقله ، أو احالته الى المعاش . حقيقة ان ذمة الموظف لا تبرأ من أى التزام قد ترتب على خطئه الا بقضاء هذا الالتزام ، وانما قد تتكلف المطالبة به أكثر من قيمته . كما قد يستحيل فى كثير من الأحوال تحقيقه . ويكون مرد ذلك فى هذه الحالة الى قصور نظام الرقابة عن متابعة العمل فى الوقت المناسب ، فضلا عما يترتب على هذا القصور من ضياع للجهد والمال .

ثالثا — مرونة النظام :

ويعنى بالمرونة أن يصمم نظام الرقابة ، بحيث يكون قابلا لمواجهة أى احتمال ، بمعنى أن يكون قابلا للتعديل بما يتفق وطبيعة العمل وتطوره دون تأثير فى فاعليته أو اتخاذ اجراءات معقدة وطويلة. وبذلك يمكن تطبيق النظام فى سهولة ويسر ، ومواجهة أى تغيير يطرأ على طريقة العمل تبعا لتعديل فى الخطط والسياسات أو مقابلة ظروف غير متوقعة .

ومن الأمثلة العادية والتى تحدث كثيرا ما يصاحب عملية الانتاج عادة من توقف احدى الآلات أو مرض بعض العمال ممن يكون لهم أهمية خاصة. فلو فرض وحدث اهمال فى تسجيل هذه الوقائع ، ولو بصفة مؤقتة ، يصبح من المحتمل تكرار مثل هذه الوقائع مما يترتب عليه خفض الانتاج ، وبذلك تنعدم فاعلية الرقابة .

وعلى النقيض اذا كان نظام الرقابة مرنا ، فانه يتوقع مثل هذا الاهمال فى التسجيل فيكشف عنه فى أسرع وقت ويضع من الوسائل ما يمكن معها التغلب عليها دون توقف يؤثر على الانتاج .

رابعا ــ قلة التكلفة :

ان تكلفة عملية الرقابة بأى نظام وعلى أية صورة من صورها تؤثر تأثيرا مباشرا على الكفاية الانتاجية ، ولذلك فلا ينبغى أن تزيد تكاليف أى نظام للرقابة على العائد النقدى المترتب على تنفيذه .

وهذا الشرط رغم ما له من أهمية ، فان تحقيقه لا يكون فى كثير من الأحوال أمرا سهلا أو ميسورا، اذ قد يصعب تقدير تكاليف نظام معين للرقابة تقديرا دقيقا . كما يكون من المتعذر تقدير العائد النقدى لما يعود من الفوائد الناتجة عنه . فكل نظام له ميزاته التى ترتبط أساسا بأهمية النشاط وحجم المشروع . ومع ذلك فان نظاما مفصلا للرقابة يحتاج الى مجهودات وانشاءات كثيرة لا تتناسب وأهمية عمليات معينة لا شك يفقد الرقابة أهميتها ، حيث تكون تكاليف مثل هذا النظام كبيرة ، مما يؤدى الى زيادة فى الخسارة قد تربو على الخسارة التى تنجم عن عدم اتباع هذا النظام .

ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك ما لاحظه أحد البنوك التجارية باحدى الولايات الامريكية من أن تكاليف الرقابة على الشيكات المسحوبة على البنك والتى تقل قيمة كل منها عن خمسة دولارات تزيد أضعاف أضعاف قيمة الشيكات التى يحتمل كشف تزويرها أو عدم قانونية صرفها ، ولذلك ألغى البنك الرقابة على هذه الشيكات .

كذلك فان الممول الذى يخضع للضريبة ، والذى تقدر أرباحه أو دخله تقديرا جزافيا ، لعدم امساكه دفاتر حسابية ، وبالرغم من رغبته الأكيدة فى امساك الدفاتر المطلوبة والمحاسبة على أساس العمليات المسجلة بها من ناحية ، ومن ناحية أخرى حتى تكون الدفاتر أداة للرقابة على نتائج أعماله .. بالرغم من كل ذلك نراه قبل أن يتخذ قراره النهائى فى امساك الدفاتر أو عدم امساكها ، فانه يحسب التكاليف التى تترتب على امساك الدفاتر ، بحيث اذا زادت قيمتها على ما يدفعه من ضرائب ، فانه يمتنع عن امساك هذه الدفاتر . مفضلا أن يستمر خاضعا فى محاسبته على أساس التقدير الجزافى .

خامسا ــ الوضوح :

الوضوح شرط أساسى فى أى نظام للرقابة ، بحيث يمكن كل من يمارس عملية الرقابة أن يفهمه، وبذلك يسهل عليه تطبيقه . فاذا كان من طبيعة النظام مثلا استخدام معادلات رياضية أو خرائط تنظيمية أو تحليلات تفصيلية أو ملخصات احصائية فينبغى أن يكون اعدادها على مستوى قدرة من يستخدمها ، وليست قدرة واضعها ، أو افتراض سهولتها ما دامت فى رأى صاحبها سهلة الفهم ، ميسورة التطبيق . فالبساطة والملاءمة شرطان أساسيان لنجاح أى نظام للرقابة ما دامت الرقابة أداة للاصلاح .

ان أساس الرقابة هو رسم الطريق للاصلاح . ونظام الرقابة السليم هو الذى يكشف عن الخطأ أو الانحراف ، ويحدد موقعه ، ويتعرف على أسبابه ، وهذا لا يتم الا بالثقة والتعاون بين من يقوم بالرقابة ومن تقع عليه الرقابة . فاذا كان الأول غير ملم تماما بما يقوم به انعدمت الثقة بينه وبين الأخير ، وتصبح الرقابة فى هذه الحالة عديمة الجدوى . بل ربما تصبح أداة للارهاب .

وكلما اطمأن من تقع عليه الرقابة لمن يقوم بالرقابة أمكن كشف الأخطاء دون تخوف وأمكن اصلاحها بطريقة يتقبلها كل موظف طواعية وعن رغبة فى تعرف أسبابها ، وليس كرها ورهبة ممن يظن فيه التسلط وربما عدم العلم بما يقوم به من أعمال الرقابة .

الرقابة وشكل التنظيم :

يعتبر التنظيم أداة للتنسيق ، ووسيلة لتحقيق الرقابة ، وعلى ذلك فان نظام الرقابة يجب ان

يتناسب وشكل التنظيم ، بمعنى أنه عند اختيار أداة أو أكثر من أدوات الرقابة ينبغى أن تتناسب ، وأن تتلاءم وطبيعة العمل الذى يخضع للرقابة . فمثلا محاسبة التكاليف كأداة من أدوات الرقابة اكثر ما تستخدم فى الرقابة على تكلفة الإنتاج . ومع كونها كذلك فان اعدادها يجب أن يتلاءم مع الشكل التنظيمى لادارة المصنع ، بمعنى أنهـا اذا أعدت اجمالا ودون تفصيل للمفردات التى تهم كل رئيس فى ادارة فانها قد تخرج عن الحـد المرسوم لها كأداة من أدوات التخطيط .

أبعـاد الرقابة :

ان ممارسة عملية الرقابة بوسيلة أو أكثر من وسائل الرقابة المتعددة تقتضى مناسبة هذه الوسيلة أو الوسائل للاحتياجات المتاحة ، سواء مايكون منها مطلوبا لانشاء نظام للرقابة أو لاحكام رقابة قائمة . وفى كلتا الحالتين ، وضمانا لسلامة الرقابة ينبغى توافر عنصرين أساسيين :

الأول ــ وجود خطط وسياسات وبرامج محددة

الثانى ــ وضـوح التخطيط والتنسـيق بين أجزائه .

وبذلك يعلم كل فرد ما هو مطلوب منه تنفيذه تبعا لهذه الخطط والسياسات والبرامج ــ ثم تأتى بعد ذلك الخطوة التالية ، وهى عملية الرقابة ذاتها التى تتطلب قبل ممارستها خطوات ثلاثا :

١ ــ وضع المعايير .

٢ ــ تقويم الأداء .

٣ ــ تحديد الأخطاء والانحرافات وتصحيحها .

١ ــ وضـع المعايير :

المعايير هى مقاييس تقاس بها الأداء الفعلى ولذلك ينبغى تحديد المعايير التى يمكن استخدامها فى كل عملية رقابية . وقد تكون هـذه المعايير ملموسة ، وهى التى تمثل كما من المنتج ، أو وحدة من الخدمات أو ساعات عمل. . . . الخ . كما تكون تكلفة سلعة من السلع أو ايرادا أو استثمارات . . . الخ .

وقد تكون هذه المعايير غير ملموسة ، وهى تلك التى لا يمكن قياسها بالأرقام وخصوصا فى الحالات التى يكون الهدف من الرقابة مثلا تحقيق مستوى عال من الولاء أو تخطيط برنامج للعلاقات العامة من أجل كسب رضاء العاملين ، باعتباره قوة فعالة فى المجتمع . ويكون قياس مثل هذه الظواهر عادة بما تعكسه من الآثار التى يترتب عليها فى نفوس العاملين بالمنظمـة أو نفوس عملائها .

٢ ــ تقويم الأداء :

ويكون عن طريق مقارنة الأداء الفعلى بالمعايير الموضوعة التى تتخذ أساسا للمقارنة وتقـويم الأداء. فمثلا تفيد دراسة الزمن والحركة فى وضع معيار للرقابة (رجل / ساعة) يمكن استخدامه فى الرقابة على انتاج منتج معين بكميات كبيرة . ويلاحظ فى هذا المجال أنه كلما بعد العمل عن صفته الفنية أصبح من غير الميسور قياسه . كما لو أريد مثلا رقابة أداء نائب مدير احدى الادارات كالشئون المالية والعلاقات العامة . ويصـبح المعيار فى مثل هذه الأحوال غير واضح ، ولكنه مـع ذلك يعتبر مؤشرا على حسن الأداء أو فى قصوره . فالاستقرار فى العمل وعدم وجود نزاع بين نقابات العمال والادارة ، وكذلك الامتناع عن الاضراب ، تعتبر جميعها مؤشرات على حسن الأداء . كذلك قد يقاس العمل بطريقة سلبية . فاستمرار المشروع وعدم قيام شواهد على فشله يعتبر مؤشرا على حسن الأداء .

٣ ــ تصحيح الأخطـاء :

متى يتم اختيار المعايير المناسبة التى تعكس التنظيم فان قياس الأداء يكون بالمقارنة بهـذه المقاييس ، ويصـبح من الميسـور الكشف عن الأخطاء والانحرافات فى أسرع وقت وأنسبه ، ومتى تم ذلك أمكن تحديد مواقع هذه الأخطاء ، ومعرفة مسبباتها ثم تصحيحها ان أمكن بمـا يتناسب وكل خطأ على حدة .

أهداف الرقابة :

ان ممارسة الرقابة على وجههـا الصحيح تتطلب عديدا من الاجراءات أهمها : جمع البيانات وترتيبها ، ثم تحليلها ، واستخلاص النتائج التى

تصلح أساسا للمقارنة . كذلك وضع مستويات للاداء . ويعرف مستوى الأداء بأنه المجهودات والنتائج التى يتحتم على كل فرد من القوى العاملة بالشروع او المنظمة تحقيقها فى خلال مدة زمنية محددة . وهذه الاجراءات تعدها الهيئة القائمة على الرقابة بغرض استخدامها للوصول الى نتائج تحقق أهداف الرقابة . وتختلف هذه الأهـــداف باختلاف نوع وشكل الرقابة وطبيعتها . وتتخذ الرقابة أحد شكلين أساسيين : الرقابة علـــى البيانات والرقابة على الأداء .

فالرقابة على البيانات تهدف الى التأكد من ان الموارد قد تم انفاقهـــا فى حدود الاعتمـــادات المخصصة لها ، وأن انفاقها قد تم بطرق سليمة ، وفى نطاق السلطات المعتمدة والقوانين والقواعد المعمول به .

أما الرقابة على الأداء فتهدف الى التأكد من ان الموارد قد استخدمت افضل استخدام .

وهذان الشكلان من الرقابة يتحدان فى التطبيق العملى للرقابة ، بمعنى انه لابد انتشمل الرقابة مختلف أوجه النشاط الذى يمارســـه المشروع كما ينبغى أن تشمل النتائج الاجمالية وتحليلها ثم مقارنتها بالمعايير القياسية . وهذه المقارنات يستخدمها المشروع للتعرف الى أى مدى امكن تحقيق أهداف المشروع انتاجيا أو خدميا.ويمكن تلخيص أهم أهداف الرقابة فيما يلى :

١ ـــ اكتشاف نقط الضعف والقصور فى الأداء ، وتحديد الأخطاء ، وتعيين الانحرافات المرتبة على ذلك ، ثم محاولة ايجاد العلاج المناسب لـــكل حالة ، واقتراح التعديلات التى يرى ادخالها على الخطة ، أو فى السياسات المقررة بمـــا يحقق القضاء على هذه الأخطاء والانحرافات .

٢ ـــ العمل على تجنب الاسراف أو الضياع وبالتالى تحقيق وفر دون مساس بالانتاج وكفاءته أو الخدمة وفعاليتها .

٣ ـــ تقويم نتائج الأعمال ومقارنتها تبـــاعا بالمقاييس المعمارية بغرض الاستفادة من الخطط السابقة .

٤ ـــ تحديد المسئولية فيما يقع من أخطاء ، وانحرافات جسيمة ، ومحاسبة المسئولين كل حسب مسئوليته .

آثار الرقابة :

يبدو أثر الرقابة ، ومدى فاعليتها فى تحقيق أهدافها فيما يترتب عليها من نتائج من بينها :

أولا ـــ تحسين الأداء : فالرقابة السليمة ـــ مفهوما وتطبيقا ـــ هى تلك التى يترتب عليهـــا تحسين مســـتمر فى الأداء ما دامت تكشف عن الأخطاء والانحـــرافات والتعرف على مســـبباتها وارشاد القائمين على العمل الى طرق الوقاية التى تساعد على منـــع احتمال تكرارها قـــدر المستطاع . كما تساعد على تفهم نوعية الأخطاء وطبيعتها ، والعمل على منع ما قد يشـــابه ما تكشف من اخطـــاء . كذلك فانهـــا تخلق فى الموظفين حاسة القدرة على اكتشافها بأنفسهمأو الاحتياط من وقوعها ، وبذلك يتحسن اداؤهم شيئا فشيئا حتى يصبح تصرفهم فى أى عمـــل يقومون به تصرفا سليما ويصبح ما يقع من اخطاء بعد ذلك ليس من الخطورة أو الجسامة التى تدعو الى القلق أو الريبة ما دامت الرقابة فى النهاية تكشـــفه .

وما ينبغى أن نشير اليه انه كلما تجـــاوزت الادارة عن الأخطاء الطفيفة التى يحتمل أن يقـــع فيها أى فرد تحت نفس الظروف والملابسات وعن غير قصد ، اطمأن الفرد فى عمله ، فيســـتقيم تفكيره ، ويرقى تصرفه ويحسن أداؤه .

ثانيا ـــ زيادة الانتاج وارتفاع درجة جودته :

ان زيادة الانتاج ، وارتفاع درجة جودته . لا شك دلالة كافية للحكم على سلامة الرقابة ، لأنها نتيجة طبيعية لحسن الأداء . اذ كلما حسن الأداء زاد الانتاج ، ومن غير المقصود أن تكون النتيجة عكسية ، الا اذا كان لأسباب خارجة عن الارادة ، كأن يكون ذلك نتيجة لظواهر طبيعية أو اقتصادية أو سياسية . والمفروض فى مثل هذه الأحوال أن يكون أى من هذه الأسباب مفاجئا

وعارضا بحيث لا يمكن تجنبه ، وانما يقتصر دور الاداء على التخفيف من حدته . وكلما كان الأداء حسنا أمكن التعرف بسرعة على أسبابه والقضاء عليه حتى يعود الانتاج الى مساره الطبيعى ، وفى الوقت ذاته يساعد على تنميته بما يعوض ما فقده بسبب هذه الأسباب بعضها أو كلها .

ان الزيادة فى الانتاج ليست هدفا فى ذاتها ، وانما هى فقط وسيلة لتوفير القدر المناسب من الانتاج ، وعلى مستوى من الجودة لمقابلة الطلبات المتاحة والمتوقعة . وهذا يقتضى بالضرورة وضع برامج تفصيلية لتنفيذ الخطة تنفيذا دقيقا من حيث الكم والتوقيت ، والا فان الزيادة بما يفيض عن الطلبات قد يؤدى الى تجميد جزء من المال دون استثمار . كذلك فان قلة الانتاج بما لا يلاحق الطلبات القائمة والمتوقعة يعنى خسارة ممكنة ، أو فى القليل نقص فى الأرباح عما هو مقدر لها .

كذلك فان وفرة الانتاج مع نقص مستوى الجودة المطلوبة تعنى عدم القدرة على منافسة المنتجات المماثلة ، مما يؤدى فى النهاية الى خفض الأرباح ، أو تحقيق خسارة نتيجة عدم الاقبال على هذه المنتجات ، والعزوف عنها الى المنتجات التى تتوافر فى الأسواق تكون أكثر منها جودة .

فاذا تناولنا الخدمات نرى أن حسن الأداء يساعد على انجاز حجم من العمل أكبر فى المواقيت المحددة ، وربما فى عدد أقل وفى ذلك ارضاء لجمهور المستفيدين الذين من حقهم أن ينالوا مزيدا من الاهتمام ما داموا هم المولين الاساسيين للدولة بما يدفعونه من ضرائب ورسوم .

ثالثا ــ الحفاظ على الأصول الثابتة واطالة عمرها التشغيلى :

ان صيانة الآلات والمبانى والأثاث ، وحسن استخدامها ، والمحافظة عليها ، يطيل من عمرها التشغيلى فلا تستهلك سريعا ، بل تظل بحالة جيدة قابلة للاستعمال بنفس الكفاية دون أن تتكلف صيانتها مصروفات استثنائية ، أو الالتجاء الى استبدالها بغيرها قبل مدد الاستبدال النمطية ، بل تقدير الخسائر التى قد تنجم عن بيعها . فالرقابة على العدد والآلات وعموما على الأصول الثابتة يساعد على المحافظة على كفايتها ، واطالة عمرها ، ربما الى أكثر من المدد النمطية . وحتى اذا استبدلت بغيرها ، لسبب أو لآخر ، كالاختراعات الحديثة فى الآلات مثلا ، فان قيمتها عند الاستبدال تزيد فى جميع الأحوال عن قيمتها فى حالة اساءة استخدامها أو الاهمال فى صيانتها . هذا بالاضافة الى أنه كلما اهتمت المنظمة بصيانة أصولها الثابتة والرقابة عليها انتظم الانتاج كما ونوعا دون أن يتأثر بتقادم الآلات وتعرضها للتوقف من وقت لآخر .

رابعا ــ تحقيق زيادة فى الربح والفائض أو تحسين فى الخدمة :

اذا قامت الرقابة بوظيفتها على الوجه الأكمل ، بحيث تقع فى جميع المجالات وتشمل جميع مكونات المنظمة ، فلا شك أن حصيلة النتائج السابقة مجتمعة ستؤدى الى زيادة فى الانتاج ، لأن حسن الأداء يزيد فى الانتاج كما سبق أن أشرنا . كما أنها ترفع من درجة جودته ، وهذا يؤدى الى مزيد من الاقبال على هذه المنتجات ، وبالتالى الى زيادة الانتاج . كما أن الرقابة على الأصول الثابتة تقلل من المصروفات . ونتيجة لهذا تزيد الأرباح ، اما لزيادة المبيعات ونقص التكاليف ، واما لما تقرره المنظمة من تغيير فى هيكل الأسعار عن طريق التمييز فى الأسعار بين جماعات المستهلكين ، تبعا لما يتكشف للمنظمة من أمور تبنى عليها سياستها التسويقية .

الاتجاهات الحديثة في الميزانية
ميزانية الأداء

محمد شاكر عصفور

شهد العالم منذ عدة سنوات تطورا كبيرا فى طرق وضع الميزانيات العامة ، والحكومية . ولم يقف هذا التطور عند حد تغيير الشكل أو التبويب ، بل تعداه الى تغيير المفهوم من حيث وضع الميزانية كوسيلة للرقابة على الاموال العامة الى أسلوب لترشيد الانفاق وتحقيق أهداف محددة مستقلة .

ولقد نشطت الاقلام خلال سنوات مضت بفرض لفت أنظار المسئولين فى الادارات والمصالح الحكومية الى ضرورة اعادة النظر فى أمور الميزانيات التقليدية والعمل على تطويرها وادخال الاصلاحات اللازمة حتى تلائم حاجات ومتطلبات العصر الذى نعيش فيه. فى هذا الموضوع يحدثنا الكاتب شارحا الاشكال المختلفة من الميزانيات مع التركيز على الاتجاهات الحديثة فى الميزانية ، والتى تشمل ميزانية الاداء ، وميزانية البرامج ، مع عرض لبعض الآراء والانتقادات والتعليقات حول هذا الموضوع .

تعددت أنواع الميزانيات واختلفت مسمياتها ، فأصبح لدينا ما يعرف بالميزانية التقليدية ، وميزانية الأداء ، وميزانية البرامج ، وأنظمة التخطيط والبرامج والميزانية .

وفى هذا البحث ، سأتكلم بايجاز عن الأنواع المعروفة من الميزانيات محاولا تسليط المزيد من الضوء على :

١ — الميزانية التقليدية .

٢ — الاتجاهات الحديثة فى الميزانية ، والتى تشمل ميزانية الأداء ، وميزانية البرامج ، أو انظمة التخطيط والبرامج والميزانية .

محمد شاكر عصفور

خبير الميزانية فى معهد الادارة العامة
الرياض — المملكة العربية السعودية

أولا : الميزانية التقليدية : Traditional Budget

وهى من أكثر أنواع الميزانيات انتشارا فى العالم . ويتصف هذا النوع بتأكيده الرقابة الشديدة على أوجه الانفاق ، وبتقييده صلاحيات الموظفين الحكوميين فى التصرف فى النفقات العامة . ويرجع ذلك الى التطور التاريخى للميزانية العامة ، التى نشأت فى الأصل كميزانية رقابة على الأموال العامة .

ولتيسير تنفيذ الميزانية ولتحقيق الرقابة عليها ، فانه يجرى تبويب النفقات تبويبا اداريا أولا ، ثم تبويبا نوعيا ، ثانيا . وفى التبويب الادارى تقسم النفقات العامة على أساس الوزارات والمصالح التى تقوم بالانفاق . أما التبويب النوعى فيعتبر مكملا للتبويب الادارى ، فهو يبين بالتفصيل ما تنفقه كل ادارة حكومية فى سبيل الحصول على خدمات الموظفين ، وعلى بدلات الانتقال والسفر ونفقات شراء اللوازم والأجهزة والآلات . وغير ذلك من أوجه الانفاق الحكومى المتنوعة . ولتحقيق ذلك

تقسم فصول الميزانية الى ابواب ، والأبواب الى بنود ، والبنود الى فقرات تتضمن تفاصيل أوجه الانفاق المختلفة ، ويخدم هذا التبويب أغراض المحاسبة والرقابة . ويؤخذ على هذا النوع من الميزانيات تأكيده على الرقابة الشديدة على أوجه الانفاق فى الوزارات والمصالح الحكومية . وأن الرقابة على الانفاق تقتصر غالبا على الناحيـــة الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات عند الانفاق ، ومن أن الخدمات والمواد المدرجة فى الميزانية قد أشتريت فعلا ، بدون الأخذ فى الاعتبار الأهداف والغايات التى اشتريت من أجلهـــا ، ولا مدى الانجازات التى تحققت نتيجة الانفاق .

كما تفتقر الميزانية التقليدية الى وسائل المتابعة لمعرفة ما تم تنفيذه من أعمال ومشروعات وتكلفة ذلك ، ومدى تحقيق التنفيذ للنتائج المستهدفة ، علاوة على أن مواد الانفاق تكون غالبا غير متصلة بخطة أو ببرنامج عام للتنمية . وبالاضافة الى ما تقدم فان الميزانية التقليدية ينقصها وجـــود الدراســـات التى تتضمن الطرق البديلة للقيـــام بالأعمال ، ولا تستخدم فيها المقاييس والقواعد العلمية لتحليل التكلفة ، العائد التى تبنى عليهـــا القرارات الهامة عند توزيع الاعتمادات بين أوجه الانفاق الحكومى . أما الأسلوب الغالب على توزيع الاعتمادات ، فى الميزانية التقليدية ، فهو أسلوب المساومة بين الوزارات والمصالح الحكومية ، وبين ادارة الميزانية .

ثانيا : الاتجاهات الحديثة فى الميزانية :

تشمل الاتجاهات الحديثة فى الميزانية ، أنواع الميزانيات التالية :

١ ـــ ميزانية الأداء :
Performance Budgeting

٢ ـــ ميزانية البرامج :
Program Budgeting

٣ ـــ أو انظمة التخطيط والبرامج والميزانية :
Planning, Programming and Budgeting Systems (PPBS)

وفيما يلى توضيح للتطور التاريخى للميزانيات الحديثة ، ثم بيان لمفاهيم وعنـــاصر هذه الأنواع من الميزانيات :

(أ) التطور التاريخى للميزانيات الحديثة :

بدات ـــ من الناحية التاريخية ـــ بوادر فكرة ميزانية الأداء فى الظهـــور فى الولايات المتحـــدة الأمريكية منـــذ بداية القرن العشرين . فظهرت وبشـــكل بدائى فى ميزانيات مدينتى نيـــويورك وريتشـــمند فى الفترة ما بين ١٩١٣ ـــ ١٩١٥ وكانت مجرد تجربة لوضع ميزانية تكاليف لهاتين المدينتين . وقد ساهم مكتب البحوث البلدية فى مدينة نيويورك فى تطوير هذه الفكرة ، فقام بوضع تقسيمات مفصلة للاشغال العامة فى تلك المدينة . وقد تضمنت ثلاث وظائف رئيسية ، منها تنظيف الشوارع ، وصيانتها . ثم قسمت كل وظيفة من هـــذه الوظائف الى عشرة أنشـــطة ســـميت بالتقسيمات حسب الأعمال ، ثم وضعت معدلات الأداء اللازمة للقياس فى الميزانية ، كعدد الأميال التى تنظف (مثلا) ، ثم قدرت تكاليف القيام بانجاز الوحدة ، والتكاليف الاجمالية للقيـــام بالعمل . وعزز هـــذا التقسيم بتبويب النفقات على أساس نوعى ـــ لأوجه الانفاق لكل نشاط . ولم تطل مدة استعمال هذا النوع من الميزانية لكثرة التفاصيل فى بنود الميزانية ولقلة المرونة عند التنفيذ .

وفى العشرينات من هذا القرن تناول الكتاب الخبرة المتحصلة من تجربة مدينة نيويورك فى تحضير الميزانية على أساس الأداء . وتطور عند العديد من الحكومات نوع من الميزانية أطلقوا عليه اسم ميزانية المشروعات أو ميزانية البرامج تشبه الى حد بعيد ما يسمى الآن بميزانية الاداء أو الانجاز .

وقد قامت سلطة وادى تينسى فى سنة ١٩٣٤ بوضـــع تقسيم لميزانيتها على أســـاس البرامج والانجازات . ولا تزال ميزانية البرامج لوادى التينسى تعتبر من أنجح وأشـــهر الميزانيـــات الموضوعة على أساس هذا النوع الجـــديد من الميزانية .

وعلى ضـــوء دراسة قام بها ديفيــد نوفيك لميزانيـــة وزارة الدفاع الامريكية واقتراحـــاته بخصوص تطبيق هذا النوع الجديد من الميزانية فى وزارة الدفـــاع ، أهتم وزير الدفـــاع روبرت مكنمارا بالأمر فقرر أن تقدم ميزانية الوزارة لسنة ١٩٦٣ على أساس ميزانية البرامج فحقق ادخال هذا النوع من الميزانية نتائج باهرة مما أدى الى التوصية بادخال ميزانية البرامج فى جميع الادارات المدنية فى الحكومة الامريكية .

(ب) مسميات ميزانية البرامج :

تغير اسم هذا النوع الجديد من الميزانية عـــدة مرات فى السنوات السبع الأخيرة ، فأطلق عليها اسم « ميزانية البرامج » ، ثم أطلق عليها اسم « نظام التخطيط والميزانية » . ثم أشـــير الى الميزانية الجديدة باسم « نظام التخطيط والبرامج والميزانية » . الا أنه مهما اختلفت التسميات لهذا النوع من الميزانية فان الذى أحب أن اوضحه هو أن كلها تعطى مفهوما واحدا وخصائص مميزة واحدة . وما هى الا أسماء لهذا النوع الجديد من الميزانية والذى طوره المفكرون والمصـــلحون منذ بداية هذا القرن ، والذى سأشير اليه فى هذا البحث باسم ميزانية البرامج تسهيلا واختصارا للتسمية .

١ — ميزانية الأداء (الانجاز)

Performance Budgeting

(أ) مفهوم ميزانية الأداء :

سأختار لأغراض هذا البحث تعريفين لتوضيح مفهوم ميزانية الأداء . التعريف الأول : وقال به الأستاذ جيس بيركهيد Jesse Burkhead حيث يرى أن ميزانيـــة الأداء « هى ذلك التبويب فى الميزانية الذى يركز على الأشياء التى تقوم بها الحكومة وليس على الأشياء التى تشتريهـــا ، وبهذا فان ميزانية الأداء تنقل التركيز من وسائل القيام بالعمل الى العمل المنجز ذاته » .

أما التعريف الثانى : فقد قال به مكتب الميزانية فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث يرى أن ميزانية الأداء عبـارة عن تلك « الميزانية التى تبـــين الأهداف التى تطلب لهـــا الاعتمادات المـــالية ، وتـــكاليف البرامج المقترحـــة للوصول الى تلك الأهداف ، والبيانات والمعـــلومات الكمية التى تقيس الانجازات وكل ما انجز من الأعمال المدرجة تحت كل برنامج » .

(ب) خصائص ميزانية الأداء :

يمكن اجمال خصائص ميزانية الأداء فيما يلى:

١ — أنها تساعد فى توزيع الامكانيات المالية المتوافرة لدى الدولة بشكل أفضل ، حيث تقدم بيانات تفصيلية من البرامج والمشروعات المزمع تنفيذها بواسطة الوزارات ، وعن تكاليف تلك البرامج وعن الانجازات والعوائد منها .

٢ — تساعد على تحسين عملية تنفيذ البرامج والمشروعات للوزارات والمصالح الحكومية ، فهى تبين مقدما عدد وحـــدات الأداء التى ستتحقق نتيجة تنفيذ برنامج معين .

٣ — توفر ميزانية الأداء للمواطنين معلومات كافية عن مختلف أوجه الانفاق الحكومى وأنواع الخدمات التى تقدمها الدولة للمواطنين .

٤ — تسهل عملية التصديق على الميزانيـــة بواسطة السلطة التشريعية ، حيث يستطيع أعضـــاء السلطة التشريعيـــة تفهم ما تقوم به الحكومة من أعمال ، ومقـــدار الانجازات التى ستحققها وتكاليفها .

(ج) أمثلة على وحدات الأداء (الانجاز) :

يجدر بنا أن نذكر بعض الأمثلة على وحدات الأداء (الانجاز) فى المجالات التى يمكن فيهـــا قياس كمية الانجازات ، وقياس تكلفة تنفيـــذ كل وحدة من وحدات الأداء . ومن أمثلة ذلك ما يلى :

البرنامج	وحدات الأداء (الانجاز)
١ ـــ برنامج استصلاح أراض زراعية .	عدد الوحـــدات (الأفدنة ـــ الهكتارات) التى ستصبح صالحة للزراعة .
٢ ـــ « تعبيـــد طرق .	عدد الكيلومترات أو الأميـــال التى ستعبد .
٣ ـــ « للتعـــليم .	عدد الطلاب المسجلين فى المدارس .
٤ ـــ « رعاية صحية فى المستشفيات .	عدد الأسرة فى المستشفى ، المعدل اليومى للافراد الذين يعالجون فى المستشفى .
٥ ـــ « توزيع ميـــاه .	عدد الجالونات المستهلكة من المـــاء .

(د) تطبيق ميزانية الأداء :

عند تطبيق ميزانية فلابد من اتباع الخطوات التالية :

١ ـــ تقوم ادارة الميزانيـــة بالتعاون مـــع الوزارات والمصالح بوضع الخطط والبرامج لما تقوم به الوزارات من أعمال .

٢ ـــ دراســـة الهيكل التنظيمى لـــلادارات والأجهزة التى ستشرف على تنفيذ تلك البرامج.

٣ ـــ تحديد وحدات الأداء لكل برنامج .

٤ ـــ تقدير التكاليف الاجمالية لانجاز العمل ، لكل برنامج .

٥ ـــ وضع نظام داخلى لاعداد التقارير عن سير العمـــل أثناء تنفيذ البرامج خـــلال السنة المالية ، مع مقارنة ما يتم انجازه فعلا بما هو مقرر انجازه فى الخطة .

٦ ـــ تنظيم وثيقة الخطة على أساس البرامج ، ويخصص لكل برنامج اعتماد خاص فى الميزانية يمول منه .

٧ ـــ تنظيم السجلات الحسابية على أساس البرامج ، وتبين فيها وحدات الأداء . ويقيد فى هذه السجلات ما ينفق على كل برنامج لتسهيل عملية الرقابة على الانفاق .

(هـ) صعوبات تطبيق ميزانية الأداء :

تتطلب ميزانية الأداء تحديد وحدات الأداء التى ستقاس بها انجازات البرامج الحكومية ، ويسهل تحديد واختيار وحدات الأداء للنشاطات والأعمال الحكومية التى تنتج منها آثار مادية ملموسة .

الا أن هناك بعض النشاطات والأعمـــال الحكومية التى لا تخضع لعمـــلية القياس حيث لا تتوافر فى هذه النشاطات أشياء مادية محسوسة يمكن عدها وقياس كميتها . وتعتبر هذه الحالات وما شابهها من الصعوبات التى تجابه كل من يحاول تطبيق ميزانية الأداء ، على أعمال الجهاز الحكومى .

٢ ـــ ميزانية البرامج :

Program Budgeting, or
Planning, Programming and Budgeting System (PPBS)

(أ) مفهوم ميزانية البرامج :

تعتـــبر ميزانيـــة البرامج من أحـــدث أنواع الميزانيـــات المعروفة الآن فى الولايات المتحـــدة الامريكية وهى حصيلة التطورات والتحسينات التى أدخلت على الميزانية الحكومية .

وميزانية البرامج ماهى الا خطة للقيام بالاعمال الحكومية،تتضمن برامج ومشروعات معدةللتنفيذ فى المستقبل .

وتهدف ميزانية البرامج ، أساسا ، الى تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات فيما يتعلق بأفضل الطرق لتوزيع واستخدام الامكانيات المتوافرة لدى الدولة ، بما توفره لواضعى ومقررى السياسة الحكومية وسائل تحليلية لتقييم البرامج والمشروعات الحالية والمستقبلة للوزارات والمصالح الحكومية ، علاوة على توفيرها للمعلومات الكافية عن كل برنامج أو مشروع حكومى ، وتوضيح الطرق البديلة للانجاز ، ثم دراسة التكاليف والعائد لكل من الطرق البديلة المقترحة .

(ب) فرضيات ميزانية البرامج :

تعتمد ميزانية البرامج ، بشكل عام ، على الفرضيات التالية :

١ — تكون القرارات أفضل اذا كان بالامكان تحديد الأهداف المرجو تحقيقها .

٢ — تكون القرارات أفضل اذا كان من الممكن معرفة الوسائل لتحقيق الأهداف المرسومة ، ومن ثم دراسة وتحليل الطرق البديلة لتحقيق تلك الأهداف .

٣ — تكون القرارات أفضل اذا توافرت المعلومات عن كيفية استخدام الامكانيات الموجودة الآن لدى الدولة .

٤ — تكون القرارات أفضل اذا درست وقيمت فعالية البرامج الحالية .

٥ — يستحسن أن تكون هناك استمرارية فى اتخاذ القرارات ، وذلك لمواجهة الأوضاع الناتجة عن عدم تطابق الأداء الفعلى مع ما هو موجود فى الخطة . على ان تقدم تفسيرات عن أسباب التغيرات التى طرأت على الخطط ، مع بيان أثر هذه التغيرات على الميزانية وعلى القوانين والأنظمة المتبعة فى المنظمة .

(ج) أهداف ميزانية البرامج :

تهدف ميزانية البرامج الى تحقيق ما يلى :

١ — تحديد الأهداف : يعتبر تحديد الأهداف القومية ، واعادة النظر فيها من أهم أهداف ميزانية البرامج .

٢ — تحديد الأولويات بالنسبة للاهداف: حيث ان امكانيات الدولة محدودة ونادرة مع تنوع المطالب وكثرتها ، فان ميزانية البرامج تعمل على تحديد الأولويات بالنسبة للاهداف وعند ترجمتها الى برامج ومشروعات .

٣ — زيادة الكفاية والفاعلية : حيث تهدف الى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج من استخدام الموارد المتاحة للدولة .

٤ — تحسين عملية اتخاذ القرارات : تساعد ميزانية البرامج على تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات فى الوزارات والمصالح الحكومية واتخاذها على أسس موضوعية ، حيث تتخذ حسب نظرية ميزانية البرامج على أساس مقاييس وتحليلات علمية معينة .

٥ — تحسين عملية تنفيذ البرامج والمشروعات: وذلك بمراجعة وتقييم البرامج والمشروعات من حين لآخر ، بهدف معرفة ما تم انجازه فعلا بالمقارنة بما كان مخططا والتعرف على الاختلافات ثم اتخاذ القرارات والاجراءات المصححة واللازمة استنادا على التقارير المنتظمة عن سير العمل والتى تستوجبها ميزانية البرامج .

(د) خصائص ميزانية البرامج :

من الخصائص المميزة لميزانية البرامج ما يلى:

١ — التخطيط : تهتم ميزانية البرامج بالتخطيط، حيث تبين برامج ومشروعات الوزارات والمصالح الحكومية لعدد من السنوات المقبلة ، والنفقات المتوقعة لها . حيث توضع خطة طويلة الأجل لمدة عشر سنوات أو اكثر ، وتكون هذه الخطة موجزة وتتضمن الخطوط العريضة دون التفصيلات، وعلى ضوء الخطة توضع خطط متوسطة الأجل

ومفصلة مدة كل منها خمس سنوات ، ويتضمن كل برنامج المشروعات والأعمال التى ستنفذ خلال مدة البرنامج ، ثم يقسم البرنامج الى خطط سنوية (ميزانيات) وتتضمن الميزانية Budget النفقات اللازمة لتنفيذ القسم المحدد من البرنامج فى تلك السنة .

٢ ــ البرامج : تهتم ميزانية البرامج ببيان البرامج والمشروعات التىتقوم بتنفيذها الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة . فعند تطبيق ميزانية البرامج تحدد البرامج الرئيسية لكل وزارة أو مصلحة، وتتضمن البرامج الرئيسية النشاطات والأعمال الأساسية التى تقوم بها أو ستقوم بها، ثم تقسم البرامج الأساسية الى برامج فرعية Sub Program والبرامج الفرعية الى نشاطات Activities ، وترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرامج الفرعية والأساسية والنشاطات فى وثيقة الميزانية على الصفحات المخصصة لها .

وتظهر فى وثيقة الميزانية البرامج الرئيسية والفرعية ، وتدرج المخصصات بشكل تفصيلى تحت البرامج الفرعية اذا كان البرنامج مقسما الى برامج فرعية والا فانها تدرج تحت البرنامج الرئيسى .

٣ ــ البدائل : يعتبر تحديد البدائل من القواعد الهامة التى ترتكز عليها ميزانية البدائل مما يساعد فى عملية اتخاذ القرارات ، حيث تجرى دراسة تحليلية لكل بديل لمعرفة نقاط القوة والضعف فيها ، وتكلفة كل بديل والعائد منه .

٤ ــ التحليل : تستوجب ميزانية البرامج اجراء دراسات تحليلية للبرامج الرئيسية والفرعية قبل اتخاذ القرارات . وتعتبر الدراسات التحليلية عنصرا هاما من عناصر ميزانية البرامج.

وهناك مقاييس وقواعد معينة يمكن الاستعانة بها عند اجراء الدراسات التحليلية للبرامج والمشروعات الحكومية . وعند المفاضلة فيما بينها ، ومن هذه القواعد والمقاييس ما يلى :

(أ) تحليل التكلفة ــ الفاعلية :
Cost-Effectiveness Analysis

(ب) تحليل التكلفة ــ العائد :
Cost-Benefit Analysis

وفيما يلى عرض موجز لكل مقياس من هذين المقياسين :

(أولا) تحليل التكلفة ــ الفاعلية :

وهى طريقة لتقييم البدائل المختلفة المتوافرة لدينا للوصول الى الهدف . فيبين لنا التحليل ، البديل الأفضل للوصول الى الهدف بأقل التكاليف، أو البديل الأفضل لتحقيق أكبر الفوائد أو النتائج من انفاق مبلغ محدد من المال ، وباستخدام طريقة تحليل التكلفة ــ الفاعلية ، يستطيع المحلل أن يبين البديل الأفضل من بين البدائل (البرامج) المقترحة للوصول الى الهدف وبأقل تكلفة ممكنة . وحسب طريقة تحليل التكلفة ــ الفاعلية فان ما ينفق سيكون فى شكل نقود ، أما الناتج أو العائد فسوف لا يكون فى شكل نقدى حيث يصعب أحيانا تقييمه بالنقود . ان الناتج أو العائد ــ مثلا ــ عبارة عن عدد الأطفال الذين يستفيدون من برنامج تعليمى .

(ثانيا) تحليل التكلفة ــ العائد :

وهى طريقة لتقييم البدائل المختلفة (البرامج البديلة) للوصول الى الهدف . وبموجب هذه الطريقة فان جانب التكلفة يقيم على أساس نقدى ، كما يقيم الناتج أو العائد بالنقود كذلك .

والهدف من تحليل التكلفة ــ العائد هو بيان الارتباط بين التكلفة والعائد ثم محاولة الحصول على الاجابة عن الأسئلة التالية :

١ ــ هل العائد مقيما بالنقود أكبر من التكلفة؟

٢ ــ هل العائد يساوى التكلفة ؟

٣ ــ هل العائد أقل من التكلفة ؟

ولعل الاجابة على هذه الأسئلة توضح لنا أن طريقة تحليل التكلفة ــ العائد ما هى الا وسيلة للدراسة والتحليل وتقديم التوصيات والمقترحات بخصوص البرامج المقترحة .

واذا قارنا بين كل من طريقة تحليل التكلفة ـــ العائد ، وطريقة تحليل التكلفة ـــ الفاعلية فاننا نجد أن كلتا الطريقتين تبين جانب التكلفة بشكل نقدى فى حين نلاحظ اختلافا بينهما فى جانب العائد ، حيث تبين طريقةتحليل التكلفة ـــ العائد ، ذلك العائد بشكل نقدى ، فى حين يصعب تقييم هذا الجانب فى صورة نقدية باستخدام طريقـــة تحليل التكلفة ـــ الفاعلية .

ونستنتج من ذلك أن النتائج التى نحصل عليها من استخدام طريقة تحليل التكلفة ـــ العائد أكثر موضوعية من الطريقة الأخرى .

٥ ـــ التقييم : ويقصد به تقييم الانجـــازات الناتجة عن تنفيذ البرامج والمشروعات،ومقارنة ما أنجز فعلا بما كان مخططا قبـــل التنفيذ ، والتأكد من كفاءة الجهات المشرفة على التنفيذ ، ومن حسن سير العمل حسب المواعيد المقررة والمحددة . علاوة على مايقدمه التقييم من توضيح للمشكلات التى تواجه التنفيذ للعمل على القضاء عليها .

(هـ) كيفية تحضير ميزانية البرامج :

تتضمن عملية تحضير ميزانية البرامج القيام بالخطوات التالية :

١ ـــ تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها تحديدا واضحا .

٢ ـــ تصميم البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف المطلوبة .

٣ ـــ تقدير ما تحتاج اليه البرامج من تكاليف، وتقدير الناتج من البرامج الرئيسية والفرعية ومن المشروعات . وذلك للسنة الأولى كى ترصد الاعتمادات من بداية السنة المالية المقبلة .

٤ ـــ تقدير ما تحتاج اليه البرامج من أموال لمدة أربع سنوات أخرى مقبلة علاوة على تكاليف برامج السنة الأولى من الخطة .

٥ ـــ وضع نظام واجراءات للمتابعة وتحليل نتائج التنفيذ .

٦ ـــ وضع نظام واجراءات الحصول على المعلومات بشكل منتظم ودائم .

٧ ـــ تحديد المسئولية الادارية عن تنفيـــذ البرامج ، وتقدير حاجة البرامج من الموظفين .

(و) عناصر ميزانية البرامج :

تعتمد ميزانية البرامج على ثلاث دراســـات أساسية (وثائق ـــ تقارير) تقدمها كل وزارة أو مصلحة تطبق هذا النوع من الميزانية . وهذه الدراسات هى :

١ ـــ المذكرة التفسيرية للبرنامج (PM) :
Program Memoranda

وتبين المذكرة التفسيرية للبرنامج أهداف المنظمة بوجه عام ، والخطة التى ستسير عليها لتحقيق تلك الأهداف ، كما تتضمن عرضا موجزا للبرامج الرئيسية والفرعية للوزارة أو للمصلحة، وتحتوى المذكـــرة على ملخص للطرق البـــديلة لتحقيق الأهداف ، وعلى ملخص للدراسات التحليلية التى أجريت ، والتى على ضوئها اتخذت القرارات الخاصة باختيار البرامج الرئيســـية والبرامج الفرعية للمنظمة .

٢ ـــ الخطة التمويلية للبرنامج (PFP) :
Program and Financial Plan

وتكون على شكل جداول تتضمن ملخصـــا لبرامج المنظمة ، كما تتضمن الخطة التمويلية تقديرات للتكاليف والعوائد لبرامج المنظمة لمدة خمس سنوات مقبلة .

والهدف من تقديم الخطة التمويلية لبرنامج ادارة ما ، هو توضيح الصورة لادارة الميزانية بما ستتحمله خزانة الدولة من أعباء وتكاليف مالية فى المستقبل نتيجة الموافقة على تنفيـــذ البرامج المعروضة عليها .

٣ ـــ الدراسات الخاصة (SS) :
Special Studies

وتحضر هذه الدراسة بواسطة خبراء ومحللى ميزانية البرامج فى المنظمة وتتضمن الدراسات

التحليلية التى تم على ضوئها اختيار البرامج الرئيسية والفرعية مع دراسات مقارنة للتكاليف والعوائد ، والبرامج البديلة ، مع بيان أى البرامج يستطيع أن يحقق أهداف المنظمة بأقل تكلفة ممكنة للحكومة .

(ز) خصائص ومؤهلات محلل ميزانية البرامج:

تتطلب عملية تطبيق ميزانية البرامج توافر عدد من الموظفين المختصين باجراء الدراسات التحليلية للبرامج ، يطلق عليهم اسم « محللى ميزانية البرامج » PPBS Analysis ويقوم هؤلاء المحللون بتقديم المعلومات اللازمة عن تكاليف البرامج والعوائد المتوقعة منها .

أما عن مؤهلات هؤلاء المحللين ، فيمكن القول بوجه عام ، بأنه لا يشترط فى المحلل حصوله على مؤهل عال فى القانون أوالادارة العامة أوالاقتصاد مثلا ، لكى يصبح محللا ناجحا ، وانما المهم أن يكون لديه اطلاع كاف فى مجالات التخطيط والميزانية والاقتصاد ، وأن يتلقى تدريبا معينا على أسلوب ميزانية البرامج وكيفية تطبيقها .

(ح) مراحل وخطوات تطبيق ميزانية البرامج :

تمر عملية تطبيق ميزانية البرامج بالمراحل والخطوات التالية :

المرحلة الأولى :

ويتم فى هذه المرحلة اجراء دراسة استكشافية لمعرفة مدى امكانية تطبيق ميزانية البرامج ، ولتحقيق هذا الهدف ، تشكل لجنة من الخبراء والمختصين فى موضوع الميزانية لاجراء الدراسة المطلوبة وبالتالى تقديم التوصيات اللازمة . فاذا كانت التوصيات والمقترحات المقدمة تتضمن الاقتناع بأهمية تطبيق ميزانية البرامج يستصدر القرار الخاص بذلك . على أنه قبل البدء فى تطبيق الميزانية ، لابد من عقد ندوات لكبار الموظفين لتوضيح مفهوم الميزانية ، ثم انه لابد من عقد دورات تدريبية لموظفى الادارة الوسطى والموظفين التنفيذيين تتناول الجوانب التفصيلية لميزانية البرامج .

المرحلة التجريبية :

وتتم فى هذه المرحلة عملية تطبيق الميزانية فى عدد محدد من الوزارات والادارات الحكومية بهدف تجربة الميزانية الجديدة بشكل فعلى . وتلقى هذه المرحلة مزيدا من الضوء على مدى إمكانية تطبيق ميزانية البرامج فى الوزارات والادارات الحكومية ، كما أنها تكشف عن الصعوبات التى تواجه عملية التطبيق ، فضلا عن انها تتيح الفرصة للموظفين لاكتساب خبرات عملية فى تطبيق وتنفيذ ميزانية البرامج .

هذا ، ويتم فى المرحلة التجريبية اعداد النماذج اللازمة لتطبيق الميزانية ووضع الاجراءات ، وكتابة الأدلة ونصوص التعليمات لهذا النوع من الميزانية . كما تعد ميزانيات نموذجية لبعض الادارات على أساس أسلوب ميزانية البرامج .

مرحلة التطبيق الشامل :

ويطلب فى هذه المرحلة من الوزارات والادارات الحكومية اعداد ميزانياتها على أساس الأسلوب الجديد . ويتولى قسم ميزانية البرامج فى ادارة الميزانية والخبراء والمحللون فى الوزارات دورا قياديا فى تطبيق الميزانية . فيقومون بالاجابة على الاستفسارات ، والمساعدة فى حل المشاكل التى تواجه الجهات المختلفة فى مرحلة التطبيق ، ثم اجراء التعديلات اللازمة على النماذج والتعليمات على ضوء نتائج التطبيق ، ومن خلال تقييم هذه النتائج .

(ط) آراء وانتقادات ، وتعليقات حول ميزانية البرامج :

حظيت ميزانية البرامج ، منذ ظهورها وحتى الآن ، باهتمام العديد من الباحثين والمفكرين فى مجال العلوم الانسانية ، ولا سيما من مفكرى وأساتذة الادارة العامة والعلوم السياسية

والاقتصاد والتخطيط . وقد تباينت الآراء فى هذا الأسلوب الجديد من أساليب الميزانية ، فهناك من يدافع عنه ، ويوضح مزاياه ، فى حين أن هناك من ينتقده ويبين عيوبه ومصاعب تطبيقه .

فهناك من يرى أن أنصار ميزانية البرامج قد بالغوا فى بيان فوائدها ومزاياها والدعاية لهـا وبيع فكرتها دون أن يأخذوا فى اعتبارهم التكاليف المالية اللازمة لادخال هذا النوع من الميزانيـة فى الحكومة ، تلك التكاليف التى تكون مرتفعـة فى الادارات الصغيرة جدا . ومن ابرز القائلين بذلك الانتقاد هو الأستاذ فردريك موشر . J. Mosher

كما انتقد هذا الأسلوب استنادا الى القول بأنه لا يوجد موظف واحد من موظفى الادارات الحكومية يعرف كيف يعد ميزانية ادارته على أساس نظرية ميزانية البرامج .

وبالاضافة الى هذا الانتقاد الذى يقول بـه الاستاذ ا. ويلدافسكى A. Wildavsky فانه يرى أن صعوبة تطبيق ميزانية البرامج ناتجة عن عدم تحديد ما هو مطلوب من الادارات الحكومية أن تقوم به من أعمال تحديدا دقيقا . كما يرى ويلدافسكى أن ميزانية البرامج ، بما تجمعه من كميات كبيرة من المعلومات فانها تعطل عمليـة تحليل السياسة العامة ، فلا يستطيع كبـار المسئولين دراسة تلك الكميات من المعـلومات المجمعة بطريقـة عشوائية من جانب الادارات الحكومية .. وبهذا فان ميزانيـة البرامج تعطل التحليل الجيد للسياسة العامة .

ويبين هـارولد هوفى H.A. Hovey اهم المشكلات التى تواجه تطبيق ميزانية البرامج ، حيث يرى أن من أهم تلك المشاكل مشكلة تحديد الأهداف للنشاطات والأعمال الحكومية تحـديدا دقيقا . فقد وجد فى دراسة أجراهـا لبعض القوانين أنه فى حوالى ٥٠ ٪ منهـا ، كانت الأهداف غامضة وغير واضحة تمـاما ، وأن أسباب الغموض فى الأهداف يرجع الى :

١ — عدم تحديد الأهداف مطلقا .

٢ — أو ، ذكر الأهداف فى جمل غامضة وعامة .

٣ — أو ، وجود أهداف متعددة .

وهذا من شأنه ان يجعل عملية التحليل صعبة وعسيرة .

أما شارلس شولتز C. Schultze ، مدير مكتب الميزانية الامريكى والذى لعب دورا كبيرا فى ادخال ميزانية البرامج فى الادارات الحكومية فى الولايات المتحدة ، فيرى أن من بين المشكلات الرئيسية التى تواجه تطبيق ميزانية البرامج ما يلى :

١ — ارسال كميات كبيرة من المعلومات الى مكتب الميزانية عن البرامج الرئيسية والفرعية، والتحليلات التى تجرى لها بواسطة الادارات الحكومية . فتشكل هذه الكميات الضخمة من المعلومات عبئا كبيرا على مكتب الميزانية وتسبب له مشكلات كثيرة ، ولا سيما مشكلات تصنيف المعلومات ودراسة محتوياتها فى مدة زمنيـة قصيرة لا تتجاوز الأشهر الأربعة . ويرى شولتز أن من الأفضل وضع برنامج زمنى يطلب بموجبه ارسال المعلومات اللازمة لاتخـاذ القـرارات بخصوص البرامج الرئيسية أولا ، ثم ترسل فيما بعد المعلومات التفصيلية للبرامج الرئيسية التى تتضمن البرامج الفرعية .

٢ — مشكلة الحصول على الاعتمادات اللازمة لتعيين المحللين المؤهلين ، وذوى الخبرة فى مجال ميزانية البرامج ، أو لتدريبهم وتطويرهم ورفع مستواهم العلمى والعملى .

٣ — مشكلة تحديد عوائد البرامج بشـكل مادى وملموس لتسهيل عملية التحليل والمقارنة بين التكاليف والعوائد من البرامج .

٤ — مشـكلة اقتنـاع الموظفـين المترددين والمشككين بالادارات الحكومية فى جدوى وفوائد ادخال ميزانية البرامج فى اداراتهم .

أعمدة الحكمة المنسية في عملية الاتصال

حديث إلى الإدارة

د. حسين محمد على

ارتفعت فى الآونة الاخيرة أصوات الباحثين فى الاتصال الى حد بعيد ، وفى الوقت نفسه نلاحظ أن كفاءة الاتصال وفعاليته آخذة فى النقصان الى الحد الذى يهدد بهوة سحيقة تتسع يوما بعد يوم يمكن ان تحول هذا العالم الذى نعيشه الى تيه من اللبس وسوء الظن والتشكك . فهل يمكن لنا أن نتصور أن مرد هذه الهوة الهائلة راجع الى أن الفروض الاساسية ذاتها التى قامت عليها الكتابات والممارسات فى هذا المجال تشوبها اخطاء جسيمة ؟ وأن تصويب هذه الفروض لابد وأن ينتهى الى الغاء هذه الهوة .

.تتعامل هذه المقالة مع عملية اعادة فرز الصحيح من الخطأ فى هذه الفروض .

الفرض الأول : ان أساس عملية الاتصال ، ليس هو القائم بالاتصال وعلى قدراته تتوقف كفاءة العملية ولكن متلقى الاتصال هو الأساس، وهو الجوهر .

وللتدليل على ذلك دعنا نتساءل : ماذا لو تداعت شجرة فى غابة بفعل القدم ، هل يكون لسقوطها صوت اذا لم يكن هناك من يسمعه ؟ من المؤكد أن تتخلف عن هذا الحدث موجات صوتية ، ولكن ما لم تكن هناك آذان تستقبلها وعقل يدركها فلا صوت .

تساؤل آخر : هل للون وجود ما لم توجد عين تميزه ؟ والدقيقة والثانية هل تكونان شيئا ذا معنى اذا لم ترمزا الى حادثة ؟

لعل كل هذه التساؤلات تثبت تماما أن الصوت والصورة والزمن لا وجود لها الا اذا وجد من يدركها . وعلى هذا فان جوهر عملية الاتصال هو الادراك ، وبدونه يصبح الزمن ضياعا والألوان سواء ، والصوت ضوضاء ، وكل الضوضاء عبثا .

بناء عليه يكون تصحيح الخطأ الشائع الذى يفترض أن كفاءة الاتصال وفعاليته تتوقفان على قدرة القائم بالاتصال الى أن كفاءة الاتصال وفعاليته رهن بمتلقى الاتصال وقدرته على الادراك .. ويتداعى من هذا التصحيح الأساسى عدد من التصحيحات الفرعية الآتية :

لواء د. حسين محمد علي
مدير عام مصلحة الاحوال المدنية
بوزارة الداخلية

سبق أن نشرنا له بحثا تحت عنوان « مستشار العلاقات العامة فى الصناعة » نشر فى عدد يوليو ١٩٦٩ العدد الاول — المجلد الثانى .

ان الـــذى يقوم بالاتصال فعـــلا هو متلقى الاتصال recipient . أما المرسل فقــد يتكلم أو يكتب أو يغنى ، ولكنه بالتأكيد لا يتصـــل ، لأن ذلك يتجاوز قدرته التى تنحصر فى مجرد أن يجعل من الممكن أو المستحيل على متلقى الاتصال أن يدرك .

الفرض الثانى : ليست العبرة فى الاتصـــال بما يقال ، ولكن العبرة بما يدرك مما يقال .

بالنظر الى أن الفرد يدرك فقط ما هو قادر على ادراكه ، مثله فى ذلك مثل الاذن بالنسبة للذبذبات الصوتيـــة ، والعين بالنسبة للذبذبات الضوئية وهكذا . .فان فعالية الاتصال وكفاءته تتوقفان على قدرة ادراك متلقى الاتصال، وليس على شىء آخر .

حقيقة أن الفـــرد قد ينظر وقــد يسمع من الناحية الفيزيقية المحضة ، ولكن المقطوع به أن مضمون الاتصــــال لن يتحقــق اذا كان متلقى الاتصال عاجزا كليا عن تلقى الاستجابة .

وقد تنبه الى هذه الحقيقة أرسطو منذ آلاف السنين فقـــال : « ان النظر لشىء . . ورؤية ما تنظر اليه شىء آخر . . وما تدركه مما تراه شىء ثالث وما تتعلمه مما تدركه هو المهم » من خلال هذه النظرة التزم الفلاسفة والمربون بقاعدة — ولو أن المعنيين بالاتصال يتناسونها يوما بعد آخر — ان على المرء أن يتحدث الى الناس من خلال تجاربهم ، فان كان على المرء أن يخاطب نجـــارا فان ذلك يتطلب منـــه أن يســــــتخدم الاســـتعارات والتشـــبيهات التى يستخدمها النجارون . وهذا محمد سيد المرسلين صلوات الله عليه يقول : « أمرت أن أخاطب الناس على قدر عقولهم » وهو القائل أيضا : « من حدث الناس بما لا يفهمونه كان عليهم فتنة » . بناء على ذلك فان الاتصال يجب أن ينبـــع من ظروف متلقى الاتصال المبنيـــة على تجاربه ، ومقدار فهمه . ولهــذا فانه من المشكوك فيه جدا أن تأتى عملية شرح الظروف للناس بأية نتيجة ، اذ أنهم لن يتمكنوا من ادراك مضمون الاتصال الا من خلال خبراتهم هم ، وليس من خلال خبرات ومنطق القائم بالاتصال . وبغض النظر عن أداة الاتصال فان ما يجب أن يكون محل الاهتمام فى المقام الأول هو « هل الاتصال فى نطاق ادراك متلقيه : وهل فى مقدوره أن يتلقاه ؟ » .

ونطاق الادراك لدى الفرد تحده اعتبارات معنوية (ثقافية وعاطفية) ومادية ، والأولى تأتى فى المقـــام الأول . ومن آلاف الســـنين والملاحظ أن المتعصبين لا يقتنعون مهما تكن الحجج ومبلغ رشدها ، واننا لنعلم الآن أن ذلك لا يتعلق بالحجج ذاتها ، بقدر ما يتعلق بهؤلاء المتعصبين (أو من نسميهم كذلك) الذين ليس لديهم فى الواقع قدرة على ادراك مايتجاوز نطاق ادراكهم الثقـــافى ، أو العاطفى ، الأمر الذى يتطلب العمل على تغيير هذين البعدين قبل تقديم أية حجج أو براهين . بتعبير آخر فليس هناك فى هذا العالم الذى نعيش فيه من هو معنى بالحقيقة لذاتها . فالادراك محكوم بقدرتنا ومدى هذه القدرة ، هذه الحقيقة عرفتها الباحثة مارى باركر فوليت منذ أكثر من نصف قرن فكتبتتقول : « اختلافات الرأى والصراعات لا تتعلق بأى شىء ظاهر ، بقدر ما تتعلق بنقص الادراك . وعلى ذلك فان ما يراه (أ) فى وضوح تام لايراه (ب)على الاطلاق،وبالتداعى فان الحجج التى يقدمها (أ) لا تثير أى اهتمام لدى (ب) لأنها تتعلق بما لايراه.ورغم أنه قد يكون من المحتمل أن الاثنين يريان الحقيقة ، الا أنه من المؤكد أن كلا منهما يرى واجهة منها فقط » .

الفرض الثالث : الاتصال من ناحيـــة أخرى هو التوقعات ، ومشاركة الاهتمامات .

وكقاعدة عامة نحن ندرك فقط ما نتوقـــع ادراكه . كما أننا نرى بوضوح ما نتوقع رؤيته ونسمع بكيفية أفضل ما نتوقع ســـماعه . أما مالا يتوقعه المرء فغالبا ما يكون مصيره التجاهل،

وهو مع اهميته لا يأتى فى المقام الأول بالقياس الى احتمال عدم تلقيه أصلا .

لقد أقتضى التوصل الى هـذه الحقيقة من الإنسان قرنين من الزمان ، انتهت خلالهما كل الأبحاث الى نتائج واحدة فى جميـع الحالات ، وهى أن العقل البشرى خلق ليصوغ انطباعتـه فى اطار توقعاته ، وهو يرفض كل ما عدا ذلك ويقاومه (أى ادراك ما لا يتوقع وعدم ادراك ما يتوقع) ، ومع هذا يمكن تهيئة العقل البشرى لمـا هو مطلوب منه ادراكه اذا تجاوز ذلكنطاق توقعاته ، وذلك بالتلويح أمامه بأن ما سوف يواجهه لهو أمر مختلف ، وبهذا تحدث فى العقل صدمة تقطع السير العادى لعملياته التى الفها فى ترتيب ونظام مسبق .

ومنذ سنوات قليلة لفت نظـر علماء النفس أثناء قيامهم بأبحاث على الذاكرة ، ظاهرة غريبة قلبت فروضهم السابقة رأسا على عقب . لقد اهتدى العلماء عن طريق اعداد قائمـة تحوى بعض الكلمات المختارة الى تحديد مدى قـدرة ذاكرة الإنسان على الاختزان . وبغرض الضبط فان العلماء يستخدمون الى جانبها قائمة أخرى تحوى كلمات لا معنى لها ، وهى مجرد تركيبات من الحروف يمكن عن طريقها قياس التأثيرالذى يحـدثه الفهم على التذكر . ولدهشـة العلماء أظهرت الاختبارات أن الذاكرة لديها قدرة عالية لاختزان الكلمات عديمة المعنى . ولتفسير ذلك يقول العلماء أن الكلمات ليست مجرد حروف ، وانما تحوى الى جانب ذلك شحنات انفعالية ، وهذا يفسر لنا أن الكلمات التى ترتبط بواقع غير سار أو التى تحمل تهديدا للذات يكون مصيرها الكبت . أما تلك التى ترتبط بواقع سار ، أو التى لا تحمل تهديدا ، فانها تختزن أو تحفظ . وهذا الاختيار الذى يعتمـد أساسا على الارتبـاط العاطفى ظل من وقتهـا يستخدم فى اختبارات تشخيص الاضطرابات العاطفية وتحديد جوانب الشخصية . واذا عدنا مرة أخرى الى قـدرة الذاكرة على الاحتفاظ بالكلمات عديمة المعنى ، والتى شكلت أمام العـلماء عقبـة فى تفسيرها لاهتدينا الى أن سبب بقاء هذه الكلمات حيـة بالذاكرة انما يرجع الى طبيعتها وكونها فارغة من المعنى . ولهذا السبب فهى عديمة المطالب، أى لا تمارس أى ضغط لحيدتها التامة ، Neuter وتصبح الذاكرة بالنسبة لها آلية لا تظهرتجاهها تقبلا أو نبذا .

ان نفس الشىء يحدث فى الاتصال ، فهو يرتب مطالب على الدوام ، اذ يطلب من متلقىالاتصال أن يكون شيئا ، أو يفعل شيئا ، أو يعتقد شيئا . فاذا حدث توافق بين المتطلبات والتطلعاتوالقيم والأهداف عند الاتصال حينئذ متحققا ، والاكانت النتيجة قفل الباب فى وجهه أو أن يواجه كحـد أدنى بمقاومة عنيدة .

الفرض الرابع : الفرد لا يدرك الجزئيـات والتفاصيل ابتداء ، ولكنه يدرك الصورة العامة، ويستتبع ذلك « ولا يسبقه » ادراك المفردات المحددة ، أو أجزاء الصورة الـكلية . وبمعنى آخر فانه لا منطق للتفاصيل أو المفردات الا من خلال اطار عام وصورة مجسمة .

فنقط وخطوط الصورة لا معنى لها،ولا منطق يدعمها الا من خلال كل الصورة ، ونحنلانسمع فى اللحن الموسيقى كل آلة على حدة ، وان كان مجموع ما تؤديه كل الآلات ينتهى به الى لحن موسيقى ، ويكون تقييم النقطة والخط فىالصورة وصوت وأداء كل آلة فى اللحن ، من خلال الكل. ولغة الايماءات أو « اللغة الصامتة كما يسمونها » ونبرات الصوت وتعبيرات الوجه . والظروف والملابسات كلها ، تلك لا يمكن أبدا عزلها عن مضمون الاتصال ، وبدونها يفقد هذا المضمون معناه كلية . تأمل عبارة « لقد أسعدنى لقاؤك » فانها تحوى أكثر من معنى يتوقف على ما فيها من حرارة أو تحفظ أو برود .. وما تتضمنه من اعزاز أو صد ، الأمر الذى يستند الى الخلفية التى لها فى اللغة الصامتة التى بدورها لا تمثـل أى قيمة بعيدا عن المضمون الذى تسانده،والذى

يحمله الاتصال بين جوانحه . ويحضرني هنا ما يقوله أتباع مدرسة العلاقات الانسانية في الادارة من أن الاتصال لا يمكن أن يكون مجرد كلمة أو كلمات تخرج من فم الانسان ، ولا بد أن يأخذ في الاعتبار دائما الانسان قائلها .

اننا نعيش في عالم متعدد الأبعاد Multi dimensional وتظهر هوة الاتصال السحيقة اذا لم ير المرء فيه الا بعدا واحدا ، دون أن يلحظ بقية الأبعاد . وهناك الكثير مما يمكن استخلاصه من قصة الفيل والعميان الثلاثة في هذا الاطار . فلقد التف هؤلاء حول الفيل في محاولة للتعرف على حقيقة هذا الوحش الاسطوري الذي سمعوا عنه كثيرا ، وأخذ كل منهم يتحسس ما صادفه منه . أما الأول فصاح : « الفيل أسطواني كجذع شجرة » . وكان قد تحسس الساق . أما الثاني وكان قد تحسس الأذن فصاح : « بل هو مفلطح كورقة شجرة » . وجاء دور الثالث الذي أكد أن الفيل انما هو شيء مدبب كسن الحربة وكان قدتحسس الناب . واضح طبعا أنه في حالة هؤلاء الثلاثة لن يكون هناك تصور صحيح للفيل حتى يقوم من تحسس الساق بتحسس الأذن والناب وهكذا . ولعله من المؤكد أيضا أنه ليست هناك فرص لنجاح الاتصال ما لم نعرف قدرة متلقي الاتصال (الذي هو الأساس الحقيقي لعملية الاتصال) على الرؤية وأسباب ذلك .

الفرض الخامس : الاتصال والاعلام ليسا واقعا واحدا ، بل هما واقعان مختلفان ، ولكل منهما مساره ، وان كان أي اعلام لابد وأن يسبقه اتصال .

* فالاعلام يتعامل مع حقائق وتفاصيل ومنطق ، وهو بهذه الخاصية يعتبر شيئا تجريديا ، ويمكن وصفه بأنه غير شخصي ، الأمر الذي يرتبط به انه كلما أمكن تخليصه (أي الاعلام) من القيم والتوقعات الانسانية والمدركات والعاطفة توافرت له كل المقومات المهنية والعلمية ، ولكنه من ناحية أخرى لن يصل الى أحد لأن الذي يجعله اعلاما ليس فقط هذه الصفات المهنية ولكن أن يوجد من يستقبله أو يتلقاه ، وأن يرتبط بامكانات هذا المتلقي وتوقعاته واهتماماته .. كما سبق القول . وعليه فالاعلام لابد أن يسبقه اتصال بكل الاشتراطات التي سبقت الاشارة اليها .

* متطلبات الاعلام الفعال تخالف تماما متطلبات الاتصال الفعال ، لأن الاعلام محدد ، ونحن ندرك عن طريق الاتصال عمومية الموضوع أو اطاره العام ، ولكن الاعلام ينقل الينا مفردات محددة ، كلما قلت عدد الاعلام ناجحا . أما اذا تضمن الاعلام العديد من هذه المفردات ، فانه يسبب حالة اظلام تام ، لأن تعدد المفردات يؤدي الى افلاس الاعلام .

* ولأن الاعلام يفترض سابقة الاتصال ، فانه يجب أن يحمل على الدوام مفتاح الشفرة لمفرداته ، حتى يمكن تقبله (ناهيك باستخدامه)، وهو ما يتطلب أن تكون الشفرة معلومة سلفا لمتلقي الاعلام ، وهو ما يفترض ضمنا اتفاقا سابقا .. أي اتصالا . ان متلقي الاعلام يجب أن يعرف أشياء مما يدور حول المفردات المحددة التي ينقلها الاعلام . وعلى سبيل المثال : هل الأرقام المسجلة على شرائط الحاسب الالكتروني ترمز الى ارتفاعات قمم جبال ، أو تمثل رصيد الحكومة من العملات الحرة .. الخ وفي كلتا الحالتين فان الأمر يتطلب الالمام بشيء عن الجبال وارتفاعاتها ، والعملات الحرة وأرصدتها .

* يعمل الاتصال بكفاءة أكبر كلما زادت مستويات(1) المعاني ، وقلت في الكم في نفس الوقت .

والآن ..

وبعد كل الذي وعيناه عن الاتصال ،

---

(1) المستويات الاربعة للمعاني المعروفة والمستخدمة الآن هي :
(أ) حرفية النص .
(ب) المجاز .
(جـ) الفن القصصي .
(د) الرمزية .

والتصحيحات التى أجريناها على فروضه الأساسية ، ما هى فرص النجاح بالنسبة للمستقبل ؟

تقف الانسانية فى الوقت الحاضر عند مفترق الطرق فى تاريخها الحضارى الطويل ، وتمتد امامها آفاق المستقبل ، متجاوزة قدرات وامكانات البصيرة الانسانية المحدودة . ومع هذا فان المستقبل سوف ينبعث حتما من رغبات الانسان واختياراته وافعاله . ومن المؤكد أن يسبب ذلك مشكلات معقدة لكل الأنشطة الانسانية ، ويكاد الاتصال يتميز عن غيره هنا ، لأنه يحمل على كاهله مسئولية عظمى تجاه صنع المستقبل الذى ترضاه الانسانية . قد يبدو هذا القول مذهلا ، ولكن لنذكر أن المستقبل نفسه سوف يكون هو الآخر أكثر اذهالا بما يحويه من أمارات يمكن تصورها ، كما تبدو من خلال فترة زمنية معقولة ، وهى تتسلسل فى اتساق تال :

* بسبب التغيير الاجتماعى والتكنولوجى السريع ، فان انسان العصر الحديث لم يعد لديه اية تأكيدات بأن معارفه الجارية يمكن أن تكون صحيحة فى المستقبل . وبعبارة أخرى فان الانسان فقد الكثير من الضمانات بعد أن بات موقنا بأن معظم ما يعرفه أصبح لا يمكنه من مواجهة المستقبل .

* تتيح التكنولوجيا الحديثة فرصا كثيرة ، وتفتح أمام الانسان آفاقا غير محدودة للاختيار ، الأمر الذى يخلق صعابا مستعصية يتعين على الانسان مجابهتها .

* الاختيارات المتنوعة فى الدرجة والشدة المتاحة لا يمكن ابدا اقتحامها ، أو التصدى لها فى ظل القيم الموروثة أو التقليدية .

* تحتاج ادارة المنظمات فى مجتمع التكنولوجيا الى تنظيم مستمر ومتتابع للذكاء والابداع والانتاج .

فاذا ما زاوجنا بين التصحيحات التى أجريناها مسبقا على الفروض الأساسية لعملية الاتصال، وما تداعى منها من تصحيحات فرعية .. وبين المستقبل واماراته ، يكون الطريق الى ادراك متطلبات النجاح للاتصال قد انفتح على مصراعيه.

لقد جربنا طويلا أن يكون مسار الاتصال من أعلى الى أسفل ، ولمسنا بأنفسنا أن مثل هذا النمط لا يحقق اى نجاح مهما جاهدنا وعملنا فى صبر وذكاء . السبب فى ذلك راجع الى كون الاتصال بهذا الشكل يركز على ما نريد نحن أن نقوله ، الأمر الذى يفترض التسليم بأن الذى يقوم بالاتصال هو الذى يتحدث ، وقد علمنا مما سبق أنه انما يتحدث فقط ، وأن الاتصال فعل المتلقى لا فعل المتحدث . وما دمنا قد ركزنا على المتحدث ، لاسيما أن كان قائدا أو رئيسا ، وأردنا أن نجعل منه قادرا على الاتصال، ونسينا أن كل ما فى مقدور هذا النمط من الاتصال أن يحمله انما هو الأوامر ولا شىء سواها. وتجاهلنا كذلك حقيقة أن الاتصال النازل لا يمكن أن يحمل معه أى شىء يتعلق بالتفهم (ناهيك بالدافعية) **فمثل هذه لا يحملها الا الاتصال الصاعد ، اى من هؤلاء الذين يدركون الى الذين يريدون الوصول الى مدركاتهم .**

ان أى اتصال بين الادارة والعاملين معها فى المنظمة يعد من الوجهة العملية مضيعة للوقت والمال ، ما لم تكن الادارة على دراية تامة بتوقعات العاملين واهتماماتهم ومدى ادراكهم. بعبارة أخرى وبتعبير واقعى ، فان مثل هذا الاتصال عديم الجدوى ما لم يستهدف متلقى الاتصال .

ولكن الانصات(١) أيضا لا يفيد كثيرا فى

---

(١) من تعريف حديث للانصات أنه « فعل يتضمن تمثل وتفسير مثير بصرى يستقبل فى سياق مثير سمعى » .
وفيما يلى بعض ما أمكن التوصل اليه عن الانصات من خلال أبحاث علمية حديثة :
١ — يتفاوت الافراد فى الانصات تفاوتا حادا .
٢ — الذكور ينصتون بكيفية أفضل من الاناث .
٣ — ينصت الافراد فى سرعة أكبر مما يتحدثون .
٤ — يتطلب الانصات طاقة .
٥ — مهارات الانصات يمكن اكتسابها وتنميتها عن طريق التدرب المنظم عليها .. الى غير ذلك مما يضيق عنه المقام.

موضوعنا هـذا ، فهو يفترض أن الرئيس أو القائد فى مقدوره أن يفهم ويدرك كل ما يصل الى سمعه . معنى هـذا أن الانصات يفترض التسليم بأن المرءوسين فى مقدورهم الاتصال ، وهو تسليم يصعب الأخذ به . كما انه ليس هناك مبرر كاف للاعتقاد بأن الانصات ، شأنه شأن الكلام يمكن أن يعمل على ازالة اللبس وسوء الفهم . بالاضافة الى أن نظرية الانصات لا تأخـذ فى الاعتبار أن الاتصال هو مشـاركة الاهتمامات . والمعـلوم أن الانصات بمفـرده لا يسـاعد كثيرا على اسـتقطاب الرغبـات والاختيارات والقيم والتطلعات .

ونحن حين ننصت لسنا مطالبين « كمـا فى حالة الاتصال النازل » أن نحسن من مراسلاتنا، أو أن نقول الأشياء بوضوح وبساطة ، وأن نتكلم اللغـة التى يتكلمها الآخرون . وبالتـأكيد فان الاتصال الصاعد الذى يركز على المتلقى ، بدلا من المرسل هو الذى يعنى دون سواه ، ويتضمن مفهوم الانصات . وبهذا يصبح الانصات نقطة البدء فى مثل هذا النمط من الاتصال .

ومزيد من الاعلام لن يحل مشكلات الاتصال، مع أن هناك من يتصورون الاعلام جسرا يمتـد عبر هوة الاتصال ، وهو أمر ليس صحيحا ، فبتزايد الاعلام تزداد الحاجة الى الاتصال الفعال وبتعبير آخر الاعلام المتزايد يوسع هوة الاتصال . وقد علمنا أن الاعلام شكلى مجـرد ، ويتسم باللاشخصية ، ويعتمد على اتفاق مسبق على حدود المعانى وكيفية التطبيق .. أى يعتمد على الاتصال وهذا هو الأمر الأول . كما ان شـكلية الاتصال وتجريده ولا شخصيته من شأنها أن تباعد بين الاعلام والجماهير ، الأمر الذى يتطلب جهدا اضافيا لاعادة بناء العـلاقات الانسانية ، وهى جوهر الاتصال . وهذا هو الأمر الثانى .

معنى هـذا أن فعالية الاتصال سوف تزداد اعتمادا على الاتصال وكفايته وفعاليته ، وأنه فى حالة افتقاده (كما هو حادث الآن) فان الاعلام لن يحقق أبدا ما هو معقود عليـه . ان ثورة الاعلام بانفجاراتها لهى دافع قوى لنا جميعا كى نتجه الى الاتصـال . كما أن هوة الاتصـال الفاغرة فاها من حولنا من كل جانب (بين الادارة والعاملين .. بين الاعمال والحكومة .. بـين الطلبة والجامعات .. بين الانتاج والاستهلاك) يمكن أن تفسر لنا حاجتنـا الماسة الى مزيد من الاتصال فى مواجهة الزيادة المطردة فى الاعلام .

وفى الختـام :

هل يمكن ان نعتبر اننا توصلنا الى أمر بناء ذى بال فى موضوع الاتصال ؟ وهل فى مقدورنا أن نعد انفسنا لمواجهة المستقبل ؟

(أولا) يجب أن يبدأ الاتصال بالمتلقى بدلا من المرسل . وفى الظروف الطبيعية داخل المنظمات، فان علينـا ان نبدأ من اسـفل الى اعلى . أما الاتصال من أعلى الى أسفل ، فقد علمنا بأنه عديم التأثير ، ودوره يأتى فى أعقاب الاتصـال الصاعد ، وبعد أن يكون قد حقق أهدافه كاملة ، بحيث ينظر الى الاتصال النازل على انه مجرد رد فعل ، وليس فعلا ، وأنه استجابة وليس مبـادأة .

(ثانيا) تحقق أن الانصات ليس بكاف ، وأن الاتصال الصاعد يجب أن يركز أولا على ما فى مقدور كل من المرسل والمتلقى ادراكه . وعليه أن يركز أيضا على حاجيات ومتطلبات متـلقى الاتصال ، وقيمه ، ومعاييره ، ومعتقـداته ، وتطلعـاته ، ... ولتوضيح ما تقـدم أسوق التصور الآتى :

اذا أرادت الادارة العليا فى منظمة كبيرة أن تحدث تغيرا فعـالا ، فانها تطلب الى العاملين معهـا أن يقدموا لها تصوراتهم عن أنـواع وضروب المساهمات المختلفة التى فى مقدورهم أن يقدموها ، ويرغبوا فى تحقيقها داخل منظمتهم ، ويبينوا مسئولياتهم تجاهها .

والواقع أن ما يقدمه العاملون فى هذا المجال نادرا ما يتفق وتوقعـات الادارة ، الأمر الذى

يكشف بجلاء عن قدر التباعد فى الادراك بين الادارة والعاملين حول موضوعات يعتبرها الطرفان واقعا واحداً . واذا ما توصلنا الى أن الطرفين يريان الواقع الواحد مختلفا ، فان هذا بعينه هو الاتصال . ومتلقى الاتصال فى حالتنا هذه يضيف الى تجربته عمقا يزيده فهما لحقيقة عملية اتخاذ القرارات ومشكلات الأولويات ، والمفاضلة بين ما يرغب فيه الانسان ومتطلبات الموقف .. وغير ذلك ، وفى قمتها الأبعاد الحقيقية لمسئولية اتخاذ القرار ، وحقيقة أنه سوف لا يرى ولا يتمثل الموقف بنفس الكيفية التى يعالجه بها الرئيس، ولكن من المحتم أن يتفهم تماما التعقيدات التى يواجهها الرئيس والتى ليست يقينا من صنعه ، بقدر ما هى موروثة فى صلب عملية الاختيار .

والاتصال ، ولو أنه ينتهى الى رفض ما توصل اليه المرؤوس (متلقى الاتصال) ، الا أنه يكون قد ركز على تطلعاته وقيمه ودوافعه . وتكون بدايته سؤالا من جانب الادارة العليا الى المرؤوس عما يود أن يعمله ، وبعدها تصدر قرارا بما يجب عليه أن يعمله وكيف ..

ان الاتصال داخل منظمات اليوم يجب ان يكون هدفه الرئيسى حفز متلقى الاتصال ، لكى يقدم على تجربة الاتصال .. وأن يتضمن دعوة جميع العاملين للمشاركة فى مسئولية القرارات الى أقصى مدى مستطاع .

وأود قبل أن انهى هذا المقال الى أن أشير الى خطر اعتبره موجها الى صميم كل ما قلته وأعنى به النمط الابوى الحازم فى الادارة (سواء فى الحكومة أو منظمات الاعمال ، بواسطة هيئة أو سلطان أو شخص ، فى مواجهة الأفراد أو الجماعات) اذ أنه يتبنى دفاعا تقليديا فى مواجهة الاتصال بمفاهيمه التى جاهدنا فى الوصول اليها، وهو يتمسك بهذا الدفاع ويحرص عليه : ووجهة نظره أن العالم الذى نعيشه أصبح عالما شديد التعقيد لا يصلح له الا المتخصص الذى يعرف أكثر من سواه . مثل هذا القول فى حقيقته يتخذ دفاعا عن الاتصال ، وليس دفاعا فى مواجهته . فعندما يكون الأفراد والجماعات مدركين تماما لما يفعله الأب الحازم ، لأنهم يشاركونه على الدوام خبراته وادراكه ، فان مثل هذا الأب يستطيع فى هذه الحالة أن يتخذ القرارات نيابة عنهم. وفى عالمنا المعقد هناك حاجة أكثر للمشاركة الواعية فى الخبرات اللازمة لعملية اتخاذ القرارات ، وبدونها يتوقف الاتصال ، وينعدم الادراك تبعا لذلك ، الأمر الذى يخلق حول القرار جوا من عدم التقبل ، بل وانعدام الرغبة فى تنفيذه .

ان الاتصال فى المنظمات لم يعد يقينا من أساليب ووسائل الادارة ، بقدر ما أصبح يمثل طورا من أطوار نموها . ولعل الدرس الذى وعيناه هنا عن أسباب انعدام فعاليته وتأثيره يكون دافعا قويا للتشبث به والعمل على انجاحه .

المراجع :

1) «Basic Psychological Factors in Communication», T.M. Highman, Reprinted from Occupational Psy., January 1957, pp. 1 - 10.

2) «Communications», Colorado State University, pp. 115 - 124.

3) Gwen Andrew : «An analytic system for organization theory,» Reprinted from Journal of Academy of Management, September 1955, pp. 190 - 198.

4) George T. Vardman, Carol C. Halterman : «Managerial Control through Communication», John Wiley and Son Inc., N.Y. 1968, p. 117.

5) Mary Parker Follett : «Dynamic Administration». Management Publications Trust, London 1949, p. 101.

6) Nathan Macooby : «The Scientific Rhetoric», Basic Boo[illegible], Inc., New York, 1963, p. 72.

7) Peter F. Druker : «Technology Management and Society», Heinman Ltd, London 1970, pp. 2 - 20.

8) Vickers C.G. (1954) : «Human Communication» British Management Rev., 12, 71 - 79.

التسويق فى البنوك

إعداد خططه ومتابعة تنفيذها

ابراهيم مختار ابراهيم

« أوضح الكاتب فى بحث سبق نشره بالمجلة — العدد الاول المجلد الخامس — أهمية تسويق الخدمات المصرفية ، وتجارب بعض الدول الاجنبية فى هذا المجال ، وما بذلته البنوك المصرية من جهود لتسويق خدماتها .

والبحث المنشور فى هذا العدد يتناول وضع ومتابعة تنفيذ الخطط التسويقية فى البنوك التجارية » .

ابراهيم مختار ابراهيم

مدير ادارة الرقابة على الائتمان المصرفى بالبنك المركزى

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « التركيز فى القطاع المصرفى » نشر فى عدد يوليو ١٩٧٢ — العدد الاول — المجلد الخامس .

ماهية الخطة التسويقية :

يستهدف تسويق الخدمات المصرفيــة زيادة حجم عمليات البنك ، عن طريق دراســة السـوق والتعرف على طبيعته وأبعاده واحتياجات المتعاملين فيه .

والخطة التسويقية يمكن وصفها بأنها مجموعة الاجراءات التى تكفل تحقيق هذه الأهداف ، وتتضمن تحديد أسلوب الاتصال بالعملاء ، وبرامج الترويج الخاصة بخدمات البنك ، مع تحديد موعد البدء فى كل منها ، بحيث يكون مناسبا للطلب عليهــا .

ولا تعمل الخطة التسويقية منعزلة عن الخطة العامة للبنك، حيث انها فى واقع الأمر جزء منها ، ومن ثم يلزم أن يتوافر التناسق بينهمـا من حيث الأهـداف والفترة التى تغطيها كل منهما .

وترتبط الخطة التسويقية لكل بنك بظروفه ، وتعد وفقا لقدراته المالية ، ونظم العمل به ، وخبرات العاملين فيه ، وحدود انتشار وحداته والظروف الاجتماعية والاقتصـادية للمناطق التى له وجود فيها .

ويختلف الأمر اذا كان المطلوب ترويجـة خدمة مصرفية جديدة عما لو كان المطلوب الترويج لاحدى الخدمات التى يزاولها البنك بالفعل ، ومن ثم توضح الخطة التسويقية التوقعات المستقبلة لأعمال البنك على مستوى أنواع النشاط التى ترجع فى الأساس الى عملاء حاليين أو عملاء متوقعين .

وتوضع الخطة التسويقية سنويا ، بالاتساق مع الخطة الشاملة للبنك ، وفى اطار خطة طويلة الأجل ، تلافيا للوقوع تحت رحمة التصرفات العفوية للمديرين ، وخاصة فى حالة تغير القائمين بالادارة ، وبعد ذلك تجزأ الخطة السنوية الى خطط ربع سنوية وشهرية ، بل قد تجزأ الى خطط يومية .

وعلى العموم فانه يتعين أن يراعى عند جدولة الخطة التسويقية الاعتبارات التالية :

ـــ أن يتردد اسم البنك باستمرار فى المجتمع.

ـــ عدد المرات التى سيقوم البنك فيها بالترويج خلال المدة .

ـــ مدى التغطية للعملاء الحاليين والمستهدفين .

ويقوم اعداد وتنفيذ الخطة التسويقية على الوظائف التالية :

١ ـــ الاعلان والترويج .

٢ ـــ العلاقات العامة .

٣ ـــ تنمية نشاط البنك .

٤ ـــ التدريب على بيع الخدمات المصرفية .

الاعلان والترويج :

يعتبر الاعلان وسيلة التسويق فى الاتصال بالعملاء ، وبموجبه يرسل البنك رسالة الى العميل المتوقع تنطوى على وعد بارضاء من يتقدم للحصول على الخدمة من البنك .

ويجب أن تسعى الرسالة الاعلانية الى بلوغ خمسة اهداف متدرجة يتحقق عند آخرها الهدف النهائى للاعلان ، وذلك على النحو التالى :

(أ) جذب اهتمام العملاء المحتملين الذين يريد البنك أن يضمهم الى جمهور المتعاملين فى خدماته .

(ب) اشعار العميل بدافع المصلحة فى التعامل مع البنك .

(جـ) تحويل شعور العميل بالفائدة الى رغبة فى التعامل مع البنك .

(د) اقناع العميل بأن ما يقدمه البنك من خدمات هو ما يحتاج اليه فعلا .

ويجب أن يكون الاقناع مزدوجا « اقتناع بالخدمة المقدمة ، واقتناع بالبنك الذى يقدمها » .

(هـ) تحويل كل ما سبق من دوافع نفسية الى عملية ايجابية قوامها اقدام العميل للحصول على الخدمة من البنك .

وتتعدد الوسائل الاعلانية المستخدمة ، فمنها الكلمة المقروءة أو المسموعة أو الاعلان المرئى المسموع . وبرغم ما يجمع بينها من هدف ، وهو الاتصال بالعميل المرتقب لتحقيق زيادة نشاط البنك ، الا أن لكل منها خصائص معينة ، من حيث درجة انتشارها ، وقدرتها على جذب انتباه الجماهير ، واقناع العملاء بالاقدام على التعامل فيما أعلن عنه البنك ، وعلى أية حال فان اختيار الوسيلة يتوقف على مدى تحقيقها للغرض المطلوب بالتكاليف المناسبة . وعلى سبيل المثال اذا كان هدف البنك زيادة السلفيات فى مجموعها عن طريق الحصول على عمليات اقراض كبيرة الحجم ، فان الاعلان فى الصحف اليومية قد لا يكون الوسيلة المناسبة فى هذه الحالة ، بل يفضل البريد المباشر كوسيلة للاتصال بالعملاء أو المقابلة الشخصية . وعلى العكس من ذلك قد يناسب الاعلان بالصحف لزيادة الودائع الادخارية ، حيث يصعب استخدام البريد المباشر لتحقيق نتيجة فعالة . وعلى ضوء الدراسة للعملاء المحتملين ، وأنواعهم ، ومستوى دخولهم يمكن تحديد الوسيلة التى تحقق الهدف المنشود .

ويجب أن يخطط للحملة الاعلانية بعناية ، ويمكن اعتبار البرنامج الاعلانى الكامل للبنك مجموعة من الحملات ، يصمم كل منها لتحقيق هدف معين فى مدة زمنية محدودة . وفى مجال وضع جدول زمنى للعمل الاعلانى يراعى ما يلى:

(أ) يجب أن يحدد مقدما الهدف من الاعلان. ويلزم لذلك دراسة قدرة الوسائل المختلفة على الوصول الى العميل المستهدف ، بحيث تتحقق تغطية سوق الخدمة الرئيسى والأسواق الفرعية.

(ب) يجب تحديد عدد المرات اللازمة للاعلان. ويتوقف الأمر على طبيعة الخدمة التى يتقدم العميل لشرائها من البنك . فالخدمة التى يشتريها العميل عدة مرات تحتاج الى الاعلان المتكرر عنها ، ويقتضى الترويج السليم لها تذكير العميل دائما باسم البنك .

(جـ) تحديد الوقت المنقضى بين كل رسالة اعلانية وأخرى . ويراعى فى ذلك المواءمة بين تكاليف وضمان استمرار الحملة الاعلانيـــة على نحو مرض .

ومن المفضل أن يعهد بتنظيم الحملات الاعلانية للبنك الى احدى المؤسسات المتخصصة فى هـــذا العمل ، وان كان ذلك لا يلغى مهمة اضطلاع احدى الادارات المختصة بالبنك بمهمة اختيار وكالات الاعلان ذات الخبرة المناسبة ، ومتابعة النشاط الاعلانى للتأكد من وصول الرســـالة الاعلانية الى العميل المرتقب .

تنمية العلاقات العـــامة :

يحتاج البنك الى تنمية علاقاته مع المجتمع ، وبصفة خاصة مع العملاء الحاليين والمرتقبين ، ويمكن أن يقسم عمل العلاقات العامة الى ثلاثة مستويات :

(أ) علاقات عامة بالعملاء ، ويتم ذلك من خلال الاستقبال الطيب لهم بالبنك ، ومخاطبتهم بطريقة ودية ، والاجابة على استفساراتهم .

(ب) علاقات عامة بالانشطة الاقتصادية من صناعة وتجارة .. الخ ، وتتعلق بدور البنك فى تنمية هذه الأنشطة والتعاون مع المؤسســـات العاملة لكفالة نجاح خططها .

(جـ) علاقات عامة بالجمهور ، وهى تحـــاول أن تضع للبنك صورة المواطن الصالح ، ومن أمثلتها تقديم التبرعات والمشاركة فى المناسبات المختلفة .

وعلى وجه العموم يستهدف عمل العلاقات العامة خلق واستمرار العلاقات الوديـــة مع مختلف الفئات التى يتعامل ، أو سيتعامل معها البنك ، ولا تقتصر مهمة العلاقات العامة على الادارة المكلفة فقط بهذا العمل ، بل يشارك فيه كل من يعمل بالبنك فى حدود اختصاصاته .

تنمية نشاط البنك :

يقترن ما يقوم به البنك من اعلان وترويج وما يسعى اليه من تنمية العلاقات العامة باتخاذ الاجراءات اللازمة لممارسة وظيفة تنمية نشاط البنك فى مجال الخدمات المصرفية ، وتتخذ تلك الاجراءات مظهرين أساسيين على النحو التالى :

(أ) الوقوف على أهم المعـــاملات المنتظرة وما تتطلبه من أموال فى ضوء النتائج التى تسفر عنها بحوث السوق عن العمـــلاء المحتملين ، ومواقعهم ، وأنواع نشاطهم ، تمهيدا لتقـــدير المعاملات المنتظرة ومتطلباتها المالية ، وتحديد الوسيلة المناسبة لتدبيرها .

(ب) تكليف المختصين بالبنك اجراء الاتصالات اللازمة بشأن المعاملات المنتظرة حيث يجب ألا ينتظر البنك العميل المتوقع ، بل يتعين عليه أن يسعى اليه ، ويكون ذلك بتخصيص من يتصل بالعملاء المحتملين ، مع تحديد وسيلة هـــذا الاتصال . وقد يقوم بهذه المهمة مدير أقرب فرع من العميل ، أو يقوم بها أفـــراد متخصصون بالبنك ، ويتوقف السبيل المتبع على أهميـــة معاملات العميل ومدى اســـتعداده للاقتنـــاع بالتعامل مع البنك .

التدريب على بيع الخدمة المصرفية :

تستهدف مهمة بيع الخدمة المصرفية تحريك دافع الشراء لدى العملاء ، حيث ان بيع الخدمة للعميل لا يتم الا اذا اقتنع بعناصر خمسة ، يمكن

ايضاحها باعطاء مثال لخدمة معينـــة ، ولتكن الادخار فى دفاتر التوفير ، وذلك على النحـــو التالى :

١ ــ **الحاجة :** بمعنى أن يكون العميل مقتنعا بأنه فى حاجة الى مبلغ معين بعد فترة معينة ، لظروف اجتماعية يتوقعها ، وأنه لا يمكن حينئذ أن يحصل على هذا المبلغ دفعة واحدة من دخله .

٢ ــ **الخدمة :** ويعنى ذلك أن يقتنع العميل أن الادخار فى دفتر التوفير بالبنك بشكل منتظم يحقق له توافر المبلغ المطلوب فى نهاية المدة .

٣ ــ **المصدر :** أن يقتنع العمـــيل بأن دفتر التوفير لدى بنك بذاته يحقق له الغرض الذى يريده بما له من ميزات خاصة .

٤ ــ **السعر :** ومفاد ذلك شعور العميل بأن سعر الفائدة الذى يقدمه البنك له أفضل ما يمكن أن يحصل عليه .

٥ ــ **الوقت :** ويقصد به اقدام العميل على البدء فى الايداع .

ونظرا لمـــا يمكن أن يحققه الجهد البيعى من نتائج ، فان البنوك يجب أن تولى أهمية كبيرة لتدريب العاملين فيها على كيفية بيع الخدمات المصرفية ، والبائع المدرب الناجح هو من تتوافر لديه المعلومات الكافية عن :

ــ العميل (احتياجاته ، مشكلاته ، نشاطه الحالى والمستقبل) .

ــ البنك (سياساته ، مركزه التنـــافسى ، ما يقوم به من عمليات) .

ــ الخدمة (خصائصها، عيوبها ومحاسنها).

ــ أسلوب البيع (ايصال الرسالة البيعية ، الرد على استفسارات العملاء) .

ولا شك أن تعاون المستويات الادارية المختلفة وتمسكها بأهداف البرامج الموضوعة والأسلوب المقترح لتنفيذها يساعدها كثيرا على الوصول الى النتائج المرجوة ، وعليه تبدو أهمية وضع البرامج التدريبيـــة المناسبة لـــكل من هـــذه المستويات .

تقييم ومتابعة الخطة التسويقية :

يجب العناية بمتابعة النتائج التى تسفر عن تنفيذ الخطة التسويقية على مستوى البنك كله وعلى مستوى كل فرع ومكتب على حدة ، فى ضوء بعض المؤشرات أهمها :

١ ــ قياس قدرة الحملات الاعلانية ، وما أسفرت عنه من زيادة فى المعاملات بالفـــروع المختلفة ، وقد يكشف ذلك عن نقص معـــدل الزيادة فى بعض الفروع عما كان متوقعا ، رغم أن الزيادة الاجمالية للبنك قد تحققت على النحو المقدر . وقد يشير ذلك الى أن الرسالة الاعلانية لم تصل الى العملاء المحتملين فى هذه المناطق ، مما قد يتطلب تعديل أسلوب الحملات الاعلانية مستقبلا .

٢ ــ دراسة أسباب توقف بعض العملاء عن التعامل مع فروع البنـــك ، وهل يتعلق ذلك بأسلوب أداء العاملين للخدمات أوبنوعية وشروط الخدمات المقدمة ، أو أن السبب يكمن فى ظروف خاصة بالعملاء، وعلى هذا يمكن اتخاذ الاجراءات المناسبة لتدارك ما يكون من ثغرات .

ومما يساعد على نجاح الخطة التسويقية عقد الاجتماعات الدورية بين مديرى الفروع لطـــرح المشكلات التى تعترضهم فى بيع الخدمات المصرفية، تمهيدا لاتخاذ القرارات المناسبة بعد تبادل مختلف الخبرات والآراء .

* * *

كفاءة الإدارة الفندقية

بالقطاعين العام والخاص

لمحة تأمل

محمد عصام المصري

تملك جمهورية مصر امكانيات سياحية كبيرة اذا استغلت استغلالا كاملا فانها دون شك تصبح مصدرا هاما من مصادر الدخل القومى ، وتعتمد السياحة فى نجاحها على عدة مقومات من أهمها الخدمات الفندقية التى تمثل المصدر الرئيسى للدخل السياحى ، وفى هذا المقال يقدم الكاتب دراسة تحليلية لادارة الخدمات الفندقية فى القطاعين العام والخاص ، ويخلص الى مجموعة من التوصيات التى تهدف الى رفع كفاءة النشاط الفندقى بما يدعم صناعة السياحة فى مصر .

لاشك أن السياحة تلعب دورا هاما ومؤثرا فى الاقتصاد القومى ، جعلها تحتل مكانا بارزا — ان لم يكن مكان الصدارة من اهتمام الدول — وليس فقط فى الدول التى لها شهرتها فى مجال السياحة ، ولكن فى كثير من الدول الأخرى ، سواء الاشتراكية أو الرأسمالية التى دخلت فى هذا المجال حديثا ، ايمانا منها بالأثر الكبير للسياحة على اقتصادها القومى .

ولاشك أيضا أن جمهورية مصر العربية تمتلك من المقومات السياحية التى تعتمد على مواردها الطبيعية ، والتاريخية ، والجغرافية ، والدينية ، والعلمية ، والثقافية ما يثير الاهتمام ويغرى بالمشاهدة ، وهذه المقومات جديرة بأن تدعم كل تطوير سياحى يجعل منها مصدرا هاما من مصادر الدخل القومى .

محمد عصام المصرى
ماجستير ادارة اعمال
معيد بالمعهد العالى للسياحة

وتعتبر الفنادق دعامة صناعة السياحة ، حيث أنها تمثل المصدر الرئيسى للدخل السياحى ، وذلك أن انفاق السائح فى توفير حاجاته الأساسية من المبيت والطعام والشراب يمثل الجزء الأكبر من انفاقاته ، فضلا عن انه الجزء الضرورى الذى لا يتيسر للسائح أن يتحاشى الانفاق عليه . لذلك فان الاهتمام بالنشاط الفندقى ، تأكيدا لراحة السائحين ، وتوفيرا للخدمة لهم ، يعد الركيزة الأولى للتطوير السياحى .

ويبين الجدول التالى تطور الطاقة الفندقية والليالى السياحية فى خلال السنوات ٦٥/١٩٦٩ :

ويمكننا أن نستنتج من الجدول الآتى الملاحظتين التاليتين :

الأولى : أن الاتجاه العام لعدد الفنادق بجمهورية مصر العربية أخذ فى الانخفاض ابتداء

جدول (١)

تطور الطاقة الفندقية والليالى السياحية

خلال السنوات ٦٥/١٩٦٩(١)

البيــان	١٩٦٥	١٩٦٦	١٩٦٧	١٩٦٨	١٩٦٩
عــدد الفنادق	٨٤٢	٩٦٩	٩٨٤	٩٦١	٩٢٥
عدد الغرف (بالألف)	٢٠	٢٢,١	٢٢,٦	٢٢,٢	٢٢,١
عدد اليالى السياحية (بالمليون)	١٠,٤	٩,٨	٦,٤	٤,٤	٤,٦

من عام ١٩٦٨ ، وقد أمكن ، رغم ذلك ، الاحتفاظ بنفس الطاقة من عدد غرف الفنادق لعام ١٩٦٦ ، نتيجة للتوسع الرأسى فى عدد الفنادق القائمة فعــلا .

الثانية : أن عدد الليالى السياحية ابتداء من عام ١٩٦٧ انخفض عن معدلات السنوات ٦٥ و ١٩٦٦ ، نتيجة لظروف المعركة ، وما ترتب عليها من انخفاض عدد السياح القادمين لبلادنا، الا أنه ابتداء من عام ١٩٦٩ ، بدأت الحـركة السياحية فى الانتعاش مرة أخرى ، أملا فى العودة الى ما كانت عليه قبل عام ١٩٦٧ .

وينقسم هذا البحث الى قسمين رئيسيين :

الأول : دراسة تحليلية لمقومات النشـاط الفندقى فى جمهورية مصر العربية مع مقـارنة لمستويات الكفاية لكل من القطاع العام والخاص.

الثانى: تقويم كفاية العمالة فى المجال الفندقى، وابداء مقترحات التغلب عليها فى المدى القصير . أملا فى استغلال الطاقات الفندقية لتحقيق أكبر عائد ممكن من النقد الأجنبى للمساهمة فى أعباء معركة المواجهة مع العدو .

أولا — مقاييس الكفاية (المقترحة) للنشـاط الفنـدقى :

نشر الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء فى ديسمبر ١٩٧١ ، احصاء للنشاط الفنـدقى عن عام ٦٨/١٩٦٩ ، وقد حاولنا تلخيص هـذه الاحصاءات فى سبعة بنود موزعة على عـدد الفنادق وعدد الغرف وعدد الأسرة وليالى الاقامة وعدد المشتغلين والأجور والايرادات ، وذلك لكل من فنادق القطاع العام والخاص ، بهـدف الربط بين هذه المقومات ، لاستنتاج عـدد من المؤشرات للاسترشاد بها فى تقييم أداء النشاط الفندقى ، محاولين التعرف على مواطن الضعف وتقـديم بعض المقترحات لرفع كفـاية الادارة الفندقية فى القطاعين العام والخاص .

١ — موقف فنادق الدرجة السياحية :

تركز نشاط القطاع العام فى انشاء وتشغيل الفنادق الممتازة ، والدرجة الأولى ، وعدد محدود من فنادق الدرجة الثانية ، فى حين انفرد القطاع الخاص بانشاء الفنادق السياحية بالاضافة الى

(١) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ، الكتاب السنوى للاحصاءات العامة لجمهورية مصر العربية ٥٢ — ١٩٧٠ ، القاهرة ، يونيو ١٩٧١ . ص ٢٢١ ، ٢٢٤ .

جدول (٢)

مقومات صناعة الفنـــادق فى القطاعين العام والخاص

عن عام ١٩٦٩/٦٨

نوع الفندق / البيان		ممتاز	أولى	ثانية	سياحى	ثالثة	شعبي	الإجمالى
١ – عدد الفنادق	(قطاع عام)	٤	٢٠	٣	–		–	٢٧
	(قطاع خاص)	٣	١٠	٣٨	٧٠	٧٢	٧٠٥	٨٩٨
	(جملـــة)	٧	٣٠	٤١	٧٠	٧٢	٧٠٥	٩٢٥
٢ – عدد الغرف	(عام)	٦٧٧	٢٢٩٧	٤٠٩	–	–	–	٣٣٨٣
	(خاص)	٥١٤	٧١٠	١٩٩٥	٢٠٥٧	٢٣٥٢	١١٠٩٩	١٨٧٢٧
	(جملة)	١١٩١	٣٠٠٧	٢٤٠٤	٢٠٥٧	٢٣٥٢	١١٠٩٩	٢٢١١٠
٣ – عدد الأسر بالألف	(عام)	١٣٢٤	٤٣٠٣	٧٥٤	–	–	–	٦٢٨١
	(خاص)	١٠٨٤	١٣٥٩	٣٦٢٦	٤٠٤٩	٤٤٨١	٢٢٧٥٤	٣٧٣٥٣
	(جملة)	٢٣٠٨	٥٦٦٢	٤٣٨٠	٤٠٤٩	٤٤٨١	٢٢٧٥٤	٤٣٦٣٤
٤ – ليالى الإقامة (بالألف	(عام)	١٢٦	٣٦٩	٥٥	–	–	–	٥٥٠
	(خاص)	١٤١	١٠٩	٤٣١	٣٨٦	٦٠٥	٣٦١٢	٥٢٨٤
	(جملة)	٢٦٧	٤٧٨	٤٨٦	٣٨٦	٦٠٥	٣٦١٢	٥٨٣٤
٥ – عدد المشتغلين (بالألف)	(عام)	١٤٦٥	٣٤٧١	٥٠٦	–		–	٥٤٤٢
	(خاص)	٨٦٤	٥٨٤	٩١٤	٦١٦	٥٤٤	٢٥١٥	٦٠٣٧
	(جملة)	٢٣٢٩	٤٠٥٥	١٤٢٠	٦١٦	٥٤٤	٢٥١٥	١١٤٧٩
٦ – الأجور (بالألف جنيه)	(عام)	٣٥٦	٨٩١	١١٥	–	–	–	١٣٦٢
	(خاص)	٣٥٩	٨٥	١٣٤	٦٤	٥١	١٣٧	٨٣٠
	(جملة)	٧١٥	٩٧٦	٢٤٩	٦٤	٥١	١٣٧	٢١٩٢
٧ – الإيرادات (بالألف جنيه)	(عام)	٩٤٣	١٨٠٤	١٦٣	–	–	–	٢٩١٠
	(خاص)	١٧٣٤	٣١٢	٧٠٦	٣٧١	٢٦٧	٧٤٤	٤١٣٤
	(جملة)	٢٦٧٧	٢١١٦	٨٦٩	٣٧١	٢٦٧	٧٤٤	٧٠٤٤

مساهمته بما يزيد على ٦٥٪ من عدد الفنادق الممتازة والدرجتين الأولى والثانية .

ونعتقد أنه (حاليا) من مقاييس التقـــدم فى الحركة السـياحية ، معدلات التوسع فى انشاء فنادق الدرجة السياحية ، باعتبار أن الدخول من السياحة الرخيصة تغل فى مجموعها أرقاما كبيرة ، لأن الغالبية العظمى من السياح ، من ذوى الدخول المتوسطة . ومن ثم فاننا نحبـذ تشجيع القطاع الخاص على تحويـل جانب من فنادق الدرجة الثالثــة الى الدرجة السياحية ، بالاضافة الى الفنادق السياحية الجديدة ، ومن الأهمية أيضا دخول القطاع العام الى هـــذا الميدان ، وخاصـــة أن متوسط العائد السنوى للسرير الواحد فى فنادق الدرجة السياحية ٧٦ جنيها (تقريبا) فى حين أن العائد السنوى للسرير

الواحد فى فنادق الدرجة الثانية التابعة للقطاع العام لا يتعدى ٦٤ جنيها .

٢ ــ متوسط العائد السنوى للسرير الواحد من اجمالى الايرادات الفندقية بعد خصم الأجور :

يربط هذا المؤشر بين اجمالى الايرادات المحققة بعد خصم الأجور ــ باعتبار أن بند الأجور يمثل أهم المصروفات الثابتة التى يتحملها الفندق ــ وبين الطاقة الفندقية التى تمثل المصدر الرئيسى لايراد الفندق ، ومن ثم فانه كلما ارتفع متوسط عائد السرير ، كان مؤشرا على كفاية الادارة فى استغلال امكانيات الفندق فى تحقيق أكبر ايراد ممكن سواء من التأجير أو المطعم أو النادى الليلى أو غيرها من الخدمات الأخرى . وفيما يلى مقارنة بين متوسط العائد السنوى للسرير الواحد فى كل من فنادق القطام العام والخاص.

جدول (٣)
متوسط العائد السنوى للسرير الواحد فى كل من فنادق القطاع العام والخاص

نوع الفندق	ممتاز	أولى	ثانية
	جنيه	جنيه	جنيه
قطاع عام	٤٤٣	٢١٢	٦٤
قطاع خاص	١٢٧٠	١٦٧	١٥٨

ويتبين من الجدول السابق أن متوسط عائد السرير الواحد فى الفنادق الممتازة والدرجة الثانية المملوكة للقطاع الخاص يعادل ٢٫٨ مرة تقريبا من مثيله فى القطاع العام ، كما أن متوسط عائد السرير الواحد فى فنادق الدرجة الأولى المملوكة للقطاع العام يزيد بمعدل ٢٧٪ تقريبا عن مثيله فى فنادق القطاع الخاص .

٣ ــ مقياس كفاية درجة الأشغال لغرف الفندق:

يدل هذا المقياس على نسبة الغرف المستعملة الى الغرف المعدة للاستعمال كمؤشر هام يؤثر فى تحديد الربح الاجمالى للفندق . ونرى أنه من الضرورى أن يقوم كل فندق باجراء دراسات تحديد نقط التعادل (Break Even Point) التى يتحدد عندها درجة اشغال معلومة لغرف الفندق يتم فيها التوازن بين اجمالى الايرادات للفندق ، وجميع الأعباء الثابتة والمتغيرة للفندق، وفى حالة زيادة درجة أشغال الفندق عن حد التعادل أو التوازن يكون الايراد المحقق الذى يزيد عن مقدار أشغال الفندق للتعادل بمثابة أرباح صافية للفندق .

جدول (٤)
نسبة الاشغال فى فنادق القطاعين العام والخاص

نوع الفندق	ممتاز	أولى	ثانية
	٪	٪	٪
قطاع عام	٥٠	٤٤	٤٠
قطاع خاص	٧٦	٤٢	٦٠

ويتبين من النسب السابقة أن درجة الاشغال فى تعاون القطاع ا[illegible] من الدرجتين الممتازة والثانية تصل الى [illegible] ١٥٠٪ من الاشغال فى فنادق القطاع العام .

٤ ــ متوسط عدد المشتغلين للغرفة الواحدة بالفندق :

يتناول هذا المؤشر العلاقة بين عدد المشتغلين وغرف الفندق بهدف الوصول الى متوسط عدد المشتغلين للغرفة الواحدة بالفندق ، وذلك لمقارنة نتائج هذه المؤشرات بالمعايير المتعارف عليها لمستويات الخدمة المناسبة لكل من درجات الفنادق المختلفة ، والتى تتجه الى أن يكون فى فنادق الدرجة الممتازة عمال بقدر عدد الغرف مرة ونصف مرة ، وفى فنادق الدرجة الأولى عمال بقدر عدد الغرف مرة وربع مرة ، وفى الدرجة الثانية عمال بقدر عدد ثلاثة أرباع الغرف . والجدول التالى رقم (٥) يعرض نتائج هذا المؤشر فى كل من فنادق القطاع العام والخاص.

جـــــدول (٥)

متوسط عـــدد المشتغلين للغرفة الواحدة

نوع الفندق	ممتاز	أولى	ثانية
قطاع عام	٢ر٢	٥ر١	٢ر١
قطاع خاص	١ر٧	٧ر	٥ر

ويمكننا أن نستنتج من الجـدول السابق أن فنـادق القطاع العام تقوم بتشغيل عـدد من العاملين يزيـد على الأنماط المتعارف عليها . ويتبين أيضا أن متوسط عدد العاملين للغـرفة الواحدة فى القطاع العام يزيد عنه فى القطـاع الخاص بما يقرب من الضعف فى فنادق الدرجتين الأولى والثانية ، وبما يقرب من الثلث فى الفنادق الممتازة . وقد يبدو للوهلة الأولى أن مستوى الخدمة فى القطاع العام أرفع بكثير منه فى القطاع الخاص ، ولكن اذا ربطنا هذا المؤشر بالنتـائج التى توصلنا اليهامن ارتفاع عائد السرير ودرجة الاشغال للغرف فى فنـادق القطاع الخاص عن القطاع العام لاتضح لنا أن هنـاك عمالة زائدة عن الحاجة فى فنادق القطاع العام ، مما يترتب عليها ارتفاع عبء بند الأجور والمزايا العينيـة لهؤلاء العاملين دون أن يقابلها أية زيادة فعلية فى ايرادات هـذه الفنادق . وهـذا الاستنتاج يدفعنا الى تخصيص دراسة خاصة عن العاملين فى هذه الفنادق تتضمن خصائصهم ، وأساليب دفع أجورهم ، وتشجيعهم ، وهذا ما سنفرد له القسم الثانى من البحث .

ثانيا — كفاءة العاملين فى النشاط الفندقى :

يعد من مؤشرات الانتاجية الهامة التى يمكن الاستعانة بها فى قياس كفاءة العاملين هو عائد الايراد الناتج من الجنيه الواحـد الاجر ، وكذا متوسط عدد ليالى الاقامة لكل جنيه أجر ، وكذا متوسط أجر العامل ونصيبه من المزايا العينية والمنح والمكافآت . واستكمالا للبحث فى مستوى الـكفاءة للعاملين من الأهمية دراسـة الحالة التعليمية لهم وتوزيعهم حسب المهن ، وكذلك النوع للتثبت من مدى مواءمتهم للأعمـال التى يقومون بها ، وهـذا ما سنتناوله بالتحليل فى الجزء التالى من البحث .

متوسط أجر العامل ونصيبه من المزايا العينية والمنح والمكافآت :

يتناول جدول (٦) عرض اجمالى قيمة الأجور والمزايا العينية والمنح والمكافآت للعاملين فىفنادق القطاع العـام والخاص من الدرجات الممتازة والأولى والثانية بهدف اجراء مقارنة عن اختلاف أساليب دفع الأجور فى كل من القطاع العـام والخاص .

جدول (٦)
متوسط اجر العامل ونصيبهمن المزايا العينيه والمكافآت(١)

الوحدة : بالألف جنيه

البيـــان	عدد المشتغلين	الأجور النقدية	المزايا العينية	المنح والمكافآت	الإجمالى
فنادق القطاع العـام	٥٤٤٢	١١٦٦	١٨٦	١٠	١٣٦٢
متوسط نصيب العامل (بالجنيه)	—	٢١٤	٣٤	٢	٢٥٠
فنادق القطاع الخاص	٢٩٧٨	٥٤٠	١٩	٨٣	٦٤٢
متوسط نصيب العامل (بالجنيه)	—	١٨٢	٦	٢٨	٢١٦
الجملـــة	٨٤٢٠	١٧٠٦	٢٠٥	٩٣	٢٠٠٤
متوسط نصيبالعامل فى قطاع الفنادق (بالجنيـــه)	—	٢٠٢	٢٤	١١	٢٣٧

(١) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ، احصاء النشاط الفندقى لعام ١٩٦٩/٦٨ ، القاهرة : ديسمبر ١٩٧١ ، ص ٦ ، ١٤ ، ٢٥ .

ويتبين لنا من الجدول السابق الآتى :

١ — أن متوسط نصيب العامل من الاجور النقدية ، والمزايا العينية فى القطاع العام يزيد عن زميله فى القطاع الخاص بمعدل ١٥ ٪ بالنسبة للاجر النقدى و ٦ر٥ مرة بالنسبة للمزايا العينية

٢ — ان متوسط نصيب العامل من المنح والمكافآت فى القطاع الخاص يزيد بمعدل ١٤مثلا من نصيب زميله فى القطاع العام .

وهذا المؤشر يشير الى أن القطاع الخاص يقدر ما يقوم بتوفير الأجر النقدى الثابت للعامل، فهو يتبع أيضا أسلوب الحوافز الايجابية بما يحقق ربط الاجر بالانتاج ومكافأة المخلص الأمين فى عمله حتى تصل نسبة المكافآت والمنح الى ١٥ ٪ من الأجور النقدية فى القطاع الخاص ولا تتعدى ١ ٪ فى القطاع العام .

مؤشر عائد الايراد الناتج من كل جنيه أجر :

نعتقد أن مؤشر متوسط أجر العامل النقدى ونصيبه من المزايا العينية يزداد وضوحا اذا أضيف اليه مؤشر عائد الايراد الناتج عن كل جنيه اجر ، لتوضيح مدى الكفاءة فى استغلال الطاقة العاملة بالمشروع بما يحقق ايراد مربح للفندق .

والجدول رقم (٧) يوضح كفاءة هذا المؤشر بالنسبة للفنادق الممتازة والدرجة الأولى والثانية لكل من القطاع العام والخاص .

جدول (٧)

متوسط عائد الايراد الناتج من كل جنيه

فى فنادق القطاع العام والخاص

	الأجور (بالألف جنيه)	عدد ليالى الاقامة (بالألف)	الايرادات (بالألف جنيه)
قطاع عام	٣٦٢ر١	٥٥٠	٢٩١٠
متوسط نصيب الجنيه أجر	—	٤ر (ليلة)	١ر٢ (جنيه)
قطاع خاص	٥٧٨ر	٦٨٠	٢٧٥٢
متوسط نصيب الجنيه أجر	—	١ر١ (ليلة)	٨ر٤ (جنيه)

وتشير الأرقام الموضحة بالجدول رقم (٧) بأن كل جنيه أجر يدفع فى فنادق القطاع الخاص يحقق ايرادا قدره ٨ر٤ جنيه ، فى حين تنخفض فى القطاع العام الى ١ر٢ جنيه أى بما يقل عن نصف العائد فى فنادق القطاع الخاص . ولزيادة تأكيد مستوى كفاءة المؤشر السابق ، استخلصنا مؤشرا آخر يوضح عدد ليالى الاقامة فى الفندق لكل جنيه أجر ، حيث اتضح أن المؤشر الأخير يحقق فى فنادق القطاع الخاص ١ر١ ليلة وفى فنادق القطاع العام ٤ر ليلة .

ولعل هذه المؤشرات تؤكد لنا مدى الجهود التى تبذلها فنادق القطاع الخاص فى تشغيل الطاقة العاملة بما يحقق أكبر ربح صافى ممكن من جانب ، وأكبر دخل سياحى للدولة من جانب آخر .

وقد دفعتنا النتائج السابقة للتحقق من افتراض ، وهو هل يرجع انخفاض العائد فى فنادق القطاع العام عن مثيلتها فى القطاع الخاص ، الى تضخم العمالة ، وانخفاض مستوى كفاءتها ؟ ، وهذا ما دفعنا الى تحليل خصائص العاملين فى النشاط الفندقى كما هو موضح بجدول (٨) .

جدول (٨)

خصائص العاملين فى النشاط الفندقى (١)

البيان	عدد العاملين	الحالة التعليمية				المهنة		النوع	
		أمى	يقرأ ويكتب	مؤهل فى المتوسط	مؤهل عالى	إداريون وفنيون كتبه	أخرى	ذكر	أنثى
قطاع عام	٥٤٤٢	١٢١٠	٣١٧٤	٨٧٦	١٨٢	١٦٩٨	٣٧٤٤	٤٩٨٨	٤٥٤
٪	١٠٠	٢٢	٥٨	١٦	٤	٣١	٦٩	٩١	٩
قطاع خاص	٢٩٧٨	٥٩٢	١٦٢٠	٦٤٥	١٢١	٦٢١	٢٣٥٧	٢٥٩١	٣٨٧
٪	١٠٠	٢٠	٥٤	٢٢	٤	٢١	٧٩	٨٧	١٣
الإجمالى	٨٤٢٠	١٨٠٢	٤٧٩٤	١٥٢١	٣٠٣	٢٣١٩	٦١٠١	٧٥٧٩	٨٤١

ويتبين من الجدول السابق الملاحظات التالية:

١ — ارتفاع نسبة الاداريين والفنيين والكتبة فى فنادق القطاع العام — وهم الذين يقومون بعمل ذهنى ، ويتقاضون عنه أجرا كالمدير والمشرف والكاتب — أى معدل ٣١٪ من اجمالى عدد العاملين ، وهذه النسبة تزيد عن المعدل الطبيعى لها والتى لا تزيد عن ٢٠٪ من اجمالى عدد العاملين ، كما وجدنا أن عدد العاملين من هذه الفئة يقرب من ثلاثة أضعاف العاملين فى القطاع الخاص فى الوقت الذى تحقق فيه فنادق الدرجات الممتازة والأولى والثانية زيادة فى صافى الايراد بعد خصم الأجور عن فنادق القطاع العام تبلغ ٦١٦ ألف جنيه .

وبتحليل الحالة التعليمية لهذه الفئة من العاملين بالفنادق نجد أن فنادق القطاع الخاص قصرت هذه الوظائف على حملة المؤهل العالى والمؤهلات المتوسطة ، هذا فى الوقت الذى استوعبت فيه هذه الوظائف فى فنادق القطاع العام حوالى ٤٠ ٪ من العاملين الذين لا يحملون أى مؤهل ، وقد تكون هناك وجهة نظر بأن هؤلاء العاملين من ذوى الخبرة والكفاءة ، الا اننا لا نتفق مع هذا الراى باعتبار أن فنادق القطاع الخاص التى تهتم بجانب الخبرة لم تستعن تقريبا بمن لا يحملون مؤهلا فى وظائف الاداريين والفنيين والكتبة ، بل انها استبعدت حوالى ٢٢٪ من حملة المؤهلات حتى المتوسطة من العمل فى هذه الوظائف وخاصة أن هذه الفئة كلها تعمل فى الفنادق الممتازة والدرجتين الأولى والثانية . وبناء على ذلك نجد أن فنادق القطاع الخاص قد ركزت فى اختيارها للعاملين على جانب الكم والكيف معا ، وبصورة أفضل واكفأ من فنادق القطاع العام .

٢ — يبلغ عدد العمال الأميين فى الفنادق الممتازة والدرجتين الأولى والثانية عدد ١٨٠٢ عامل وهذا الرقم يمثل ٢١٪ من اجمالى عدد العاملين فى هذه الفنادق ونرى أنه من الضرورى محو أمية هؤلاء العاملين عن طريق النقابات العمالية لشركات الفنادق ، أو بالتعاون مع أجهزة الحكم المحلى مع توفير الحوافز الايجابية عن طريق المكافآت المادية المناسبة للذين

(١) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ، احصاء النشاط الفندقى لعام ١٩٦٩/٦٨ ، القاهرة ، ديسمبر ١٩٧١ ص ٧ ، ١٥ ، ٢٧ .

يحصلون على شهادة محو الأمية وكذا الحوافز السلبيه بتأخير ترقية العامل لحين النجاح فى دراسات محو الامية . ونعتقد انه فى حاله قيام فنادق القطاع العام بتخفيض حجم العماله الموجوده فيها،عليها ان تبدأ باستبعاد الاعداد الزائدة من الأميين والعاملين بدون مؤهل ، ولم يحققوا مستويات التدريب المطلوبه .

٢ — تعد نسبه العاملين من الاناث فى النشاط الفندقى نسبة متواضعة ، حيث لم تتعد ٩٪ فى فنادق القطاع العام ، ١٣ ٪ فى فنادق القطاع الخاص ، ونعتقد أن العمل الفندقى فى مسيس الحاجه لاعداد هائله من الأناث المتمرسات على مهنه المديريات والمشرفات على الادوار .

ثالثا — الخلاصة والتوصيات :

ويمكن أن نوجز التوصيات المقترحة فى الآتى :

١ — الاتجاه نحو التوسع الرأسى فى الفنادق القائمة فعلا عن طريق زياده بعض الطوابق والاجنحة ، مما يزيد طاقة الفنادق بتكلفة استثمارية أقل ، اذ أن هذه التوسعات أوفر كثيرا من بناء فنادق جديدة تتكلف أضعاف ماتتكلفه هذه التوسعات فى الفنادق القائمة . ولاشك أن الارتقاء بحجم الفندق أى الحجم الأمثل يحقق استغلال جميع مرافق الفندق والعمالة بكفاءة اقتصادية ، كما أنه يخفض نصيب الغرفة من الأعباء الثابتة ، وبالتالى تحقيق أكبر ايراد ممكن .

٢ — الاتجاه نحو وضع تخطيط متكامل لدخول القطاع العام فى مجال انشاء وادارة فنادق الدرجة السياحية لتحقيق التوسع المناسب على مدى السنوات القادمة فى طاقة هذا النوع من الفنادق ، بما يسمح باستيعاب الزيادة المنتظرة فى عدد السياح من ذوى الدخل المحدود والذين يمثلون الغالبية العظمى من سياح العالم، ولعل هذا الموقف هو الذى حفز القطاع الخاص الى تركيز جانب هام من نشاطهم فى ميدان ادارة فنادق الدرجة السياحية . ونرى أن التوسع فى هذا النشاط مع الارتقاء بمستوى الكفاءة الادارية يمكن ان يكون مصدر أيراد هام ، وخاصة ان الايراد السنوى للسرير فى فنادق الدرجه السياحية (للقطاع الخاص) ٧٦ جنيها فى حين أن الإيراد السنوى للسرير فى فنادق الدرجه الثانيه (للقطاع العام) يبلغ ٦٤ جنيها (فى ظل احصائيات عام ١٦٦٦/٦٨) اى خلال فتره انكماش الحركه السياحيه لظروف الحرب) .

ونرى تشجيع القطاع الخاص على تحويل جانب من فنادق الدرجه الثالثة الى فنادق الدرجه السياحيه ، لاستيعاب التوسع فى الحركة السياحيه بعد ازاله آثار العدوان فى القريب العاجل بمشيئة الله .

٣ — ضرورة الارتفاع بمستوى كفاءة أشغال غرف فنادق القطاع العام الى مستوى فنادق القطاع الخاص (على الاقل) حيث اثبتت الدراسه الاحصائية أن نسب الاشغال فى فنادق الدرجات الممتازة والأولى والثانية التابعة للقطاع الخاص تمثل ١٥٠٪ تقريبا من أشغال فنادق القطاع العام ، ولعل هذا العامل قد يكون من الدوافع التى حفزت المؤسسة المصرية العامة للسياحة والفنادق للاتفاق مع بعض شركات الفنادق العالمية لادارة عدد من فنادق القطاع العام .

٤ — التخلص من العمالة الزائدة بفنادق القطاع العام بمالا تتعدى الأنماط المتعارف عليها

وهى فى فنادق الدرجة الممتازة عمال بقدر عدد الغرف مرة ونصف مرة ، وفى فنادق الدرجة الأولى عمال بقدر عدد الغرف مرة وربع مرة ، وفى فنادق الدرجة الثانية عمال بقدر ثلاثة أرباع عدد الغرف على الأقل — ويترتب على ذلك تخفيض العمالة بعدد ١٢٤٨ عاملا (بنسبة ٢٣٪ من اجمالى عدد العاملين) تبلغ متوسط أجورهم ٣١٢ ألف جنيه ، وهذا المبلغ يمثل ما يزيد عن ١٠٪ من اجمالى ايرادات فنادق القطاع العام .

ونرى أن استبعاد العاملة الزائدة يكون من الاداريين والفنيين والكتبة الذين لا يحملون أى

مؤهل حيث يمثلون ٤٠٪ من العاملين فى هــذه المهنــة ، وكذا استبعاد أكبر قــدر من العمـــال الأميين والذين يمثلون ٢١٪ من اجمالى عــدد العاملين فى فنادق القطاع العام .

ومن الجـــدير بالذكر ان استبعاد الأعـــداد المشار اليها من العاملين لن يؤثر على مســتوى الخدمه المطلوبه فى الفنادق ، لان الاعداد الباقيه تمثل العماله الواجب توافرها فى حاله الاشغال الكامل لجميع غرف فنادق القطاع العام .

٥ — العمــل الجاد على محو أميــة جميع العاملين الاميين فى فنادق القطاع العام والخاص عن طــريق الدراسات التى تنظمها النقــابات العماليه لشركات مؤسسة الفنادق او عن طريق تنظيمات الاتحاد الاشتراكى او اجهــزه الحكم المحلى ، مع توفير الحوافز الماديه للناجحين فى امتحانات محو الاميــة وكذا الحوافز السلبيــه بتاخير ترقيه العامل لحين الحصول على شهاده محو الأمية .

٦ — الاهتمام باتاحة الفرص للاناث للعمل فى النشاط الفندقى ، وعلى وجــه الخصوص فى وظائف المديرات والمشرفات على الأدوار ، وقد اسهم معهد الفنادق لاعداد الفنيين فى تخصيص شعبة للمديرات لتوفير حاجة النشاط الفنــدقى من المتخصصين فى هذا الميدان .

٧ — الاهتمام بتوفير التدريب الفنى والادارى للعاملين فى النشــاط الفندقى ، وعلى جميــع المستويات ، وتأهيلهم لزيادة الكفاءة الانتاجية ، وترشيد الأداء ، سواء عند الالتحاق بالعمل ، أو طوال مدة الخدمة لتنمية قدرات العمل .

وقد أسهمت وزارة التعليم العالى (المعهــد العالى للفنادق ، ومعهد الفنادق لاعداد الفنيين) فى تدارك النقص فى توفير المتخصصين فى العمل الفندقى .

وممــا هو جدير بالدراســة امكانية اســهام المعاهد السابقة فى اتاحة الفرصــة للعاملين فى الفنادق للدراسة بها ، طبقا للنظم والشروط التى تقررها وزارة التعليم العالى ، أسوة بالدراسات التعاونية والبريدية التى تقدمها الوزارة للعاملين فى تلك المجالات . وبهذا يمكننا أن نصقل الخبرات العملية الموجودة بالفنادق بالأساس العلمى أيضا مما يهيىء لهم فرص الترقى وارتفاع كفاءه الأداء.

٨ — ضروره وضع لوائح للعاملين وللاجور والحوافز فى النشاط الفندقى تتفق مــع طبيعــة وظروف العمل الفندقى ، حتى يمكن للقطــاع العام الاحتفاظ بالعاملين القدامى والممتازين الذين تتوافر لهم خبرات متخصصه ، وهذا اطلاق نظم الحوافز لدفع العامل نحو مزيد من الجهــد عن طريق الحوافز الايجابيه والتى تتمثل فى بدلات طبيعه العمل او العمولات ، والعلاوات الدوريه، والاستثنائية ، والترقيات ، او قد تكون حوافز سلبية باسقاط حق العامل فى العمولة او الحرمان من علاوة أو ترقية ، أو الهبوط الى الدرجــة الادنى . ولا شك أن تطبيق هذه المبادىء بعدل وحزم يجعل العامل يخشى الخطا ، وخاصه ان الاخطاء المقصوده فى هذا الميدان تهدد سمعتنا السياحيه العالميه ، كمــا يرتبط بذلك ضروره وضوح خط السلطة والمسئوليه وتبسيط الاجراءات بما يحقق سرعه الثواب والعقاب .

٩ — اجراء الدراسات اللازمة لوضع مفاهيم محدده وموحدة يمكن على أساسها قياس نتائج النشــاط الفندقى ومقارنة كفاءه وحــدات ذلك النشاط ببعضها البعض .

١٠ — قيام الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء بتوفير بيانات الايرادات الفنــدقية بصورة أكثر تفصيلا تسمح باستخدام عدة مؤشرات لقيــاس كفاءة هذا النشاط ، حيث يمكن توزيع الايرادات لكل من السياحة الداخلية أو الخارجية وحسب دول الاتفاقيات ودول العملات الحرة ، باعتبار أنه من المقاييس الهامة للنشاط السياحى ، هو تصدير هذه الخدمات بالعملات الحرة تمشيا مع الاتجاه نحو توفير أكبر قدر من هــذه العملات لمواجهــة أعباء المعــركة ، ومتطلبات التنميــة الاقتصادية للبلاد .

قياس الروح المعنوية فى منظمات العمل

د. زيدان عبد الباقى

لا جدال فى أن الروح المعنوية للافراد فى محيط العمل تتحكم الى أبعد حد فى انتاجياتهم ، ولا شك أن هناك العديد من العوامل المادية والمعنوية التى تتفاعل لتؤدى الى تحديد مستوى هذه الروح لدى الافراد ، أن ارتفاعا أو انخفاضا . فى هذا المقال يعرض الكاتب بعض الوسائل العلمية التى تستخدم لقياس درجة العوامل المؤثرة على الروح المعنوية للعاملين فى منظماتهم ، ومن ثم يمكنه استخدام نتائج القياس فى رفع الكفاية الانتاجية للعاملين .

د. زيدان عبد الباقى

مدرس العلوم السلوكية بمعهد الادارة العامة

تعرف الروح المعنوية بانها « شعور الفرد بالرضا حينما تشبع حاجاته المختلفة » وتعرف بأنها « جملة الاتجاهات النفسية التى تنشأ عن طريق ادراك الفرد لظروف عمله المادية والمعنوية »،بمعنى أن المقصود بالروح المعنوية هو انعدام المشاكل والخلافات فى جو العمل وادراك العاملين لسلامة وأفضلية ظروف وامكانات العمل فى الشركة التى يعملون بها عن غيرها من الشركات .

وعلى هذا فان الروح المعنوية العالية تبدو فيما يحيط بجو العمل من عوامل مادية ومعنوية ، وهى مرهونة بعوامل وظروف شتى من أهمها : ظروف فيزيقية جيدة ، أجور عادلة ، قيادة ديمقراطية لا تعسف فيها، وتقدير منصف لا تحيز فيه لجهود كل عامل ، مع تشجيعه على ما يقوم به من أعمال ممتازة واشراكه فى وضع خطةالعمل وأهدافه والاستماع الى شكاواه عندما يشعر بأى نوع من الظلم ، واتاحة فرص الترقى والتقدم أمامه ، واشعاره بأن جهة العمل تهتم براحته ورفاهيته وطمأنينته وكرامته ، اهتمامها بتحقيق أهدافها الأساسية .

نخلص من هذا الى أن العوامل التى ينبغىقياسها فى مجال الروح المعنوية هى :

(أ) الشعور بأن العمل ملك للعامل ، كماهو ملك للادارة

(ب) الشعور بالأمن الاقتصادى .

(جـ) الاعتراف بوجود المنافسة العادلة .

(د) الارتياح الى النتيجة الطيبة التى حصلت عليها الجماعة .

(هـ) الشعور بأن الفرد مقبول من الجماعة .

(و) الثقة فى القيادة العليا للمنشأة (١) .

تلك هى أهم الأبعاد التى يمكن قياسها لتحديد مستوى الروح المعنوية فى مجال العمل ارتفاعا أو انخفاضا .. هذا ومن أهم طرق قياس الروح المعنوية ما يلى :

١ — المقابلات الشخصية :

تعتبر المقابلة الشخصية مع العامل وسيلة معدلة لدراسة المجال المتصل بمعنوية العامل عن طريق أشخاص مدربين على المقابلات الشخصية بالعامل ، أما تليفونيا ، أو بالزيارة للحصول على معلومات تماثل المعلومات التى يطلبها الاستبار (الاستبيان) . وبهذه الوسيلة يتم اجراء المقابلة الشخصية مع عينة تمثل مجموع العاملين تمثيلا صحيحا . ويمكن اختيار العينة تبعا للمستويات الادارية والمهنية الموجودة بالمنشأة بحيث تقسم الى (ا ، ب ، جـ ، د ، هـ ، و) وعلى أن تمثل (أ) الادارة العليا ، (ب) الادارة الوسطى (جـ) الاداريين ، (د) الملاحظين والمشرفين ، (هـ) العمال ، (و) تمثل عمال المعاونة .. ويتم اختيار افراد العينة من مناطق تمثل مساحة المنشأة تمثيلا جغرافيا سليما ، ثم تراجع البيانات التى يتم الحصول عليها لمعرفة مدى دقتها .

ومن مزايا المقابلات الشخصية أنها تكشف عن أوضاع غير متوقعة بالنسبة للروح المعنوية المنخفضة ، لا سيما اذا أجريت بعيدا عن الرسميات . على أن مساوئها الرئيسية هى خوف العمال من الافصاح عن آرائهم ومشاعرهم الحقيقية ... على حين أن العمال الذين يرغبون فى الانتقال من منشأة الى أخرى ، أو الذين يرغبون فى الاستقالة ، هؤلاء لا يتحرجون من الافصاح عن هذه الاراء والمشاعر ... ولذلك فان البحاث يبذلون جهودا طويلة من أجل الحصول على آراء هؤلاء العاملين ، الأمر الذى يعطينا صورة واضحة عن آراء ومشاعر العاملين فى تلك المنشأة .

والأسلوب الذى يستخدم فى تلك المقابلات الشخصية ، أن يسأل العامل عن النواحى السارة فى العمل ، وتلك التى يضيق بها فى عمله . ومن الأفضل اتاحة الفرصة للعامل وتشجيعه على الافصاح عن مشاعره وآرائه فى أية مشكلة فى حرية تامة . وعلى القائم بالمقابلة الشخصية ، لا سيما اذا كان مدربا على هذا الأسلوب العلمى من أساليب البحث الاجتماعى أن يستنتج الظروف التى يميل اليها العامل فى حديثه ، وتلك التى لا يرغب فى الحديث عنها ، اذ قد يكون ما يرغب عنه فى الحديث أهم مما يرغب فيه .

وقد أفضت دراسة الروح المعنوية باستخدام طريقة المقابلات الشخصية مع العمال والموظفين الى برنامج شامل « لارشاد العمال » ... وقد قصد بهذا البرنامج توافق الفرد بتشجيعه على التعبير الحر الطليق فى جو الوف موثوق به ، بعيدا عن مواقف القضاء أو الاحكام (٢) .

(أ) معامل ثبات المقابلة الشخصية :

تقاس درجة ثبات المقابلة الشخصية للعاملين فى حالة قياس الروح المعنوية عن طريق اعادة المقابلة الشخصية مع عدد مناسب من أفراد العينة ، بحجة أن الشخص الذى قام بالمقابلة الشخصية فى المرة الاولى قد فقدت منه البيانات التى سبق الحصول عليها ، ثم تستخدم الطرق الاحصائية التى تستخدم فى الدراسات الاجتماعية والنفسية لمعرفة درجات ثبات تلك البيانات (٣) .

---

1 — Lovett, R.F. and Richardson, M.W. : The significance of various types of test material, Pres. J., 1934, 12, 248 - 253.

2 — Employee Counseling Research Report Series N. 69, Industrial Relation Section Princeton University, 1944, 10 - 11.

3 — Jenkins, J.G.: Dependability of Psychological Brand Barometers : I — The Problem of Reliability, J. Appl. Psychol., 1938, 22, 1 - 7.

(ب) مدى صحة المقابلة الشخصية :

تقاس صحة Validity, المقابلات الشخصية بمطالبة العاملين ، باعادة المقابلة الشخصية مع عدد مناسب من أفراد العينة ، مع التركيز على شواهد معينة من البيانات التى تم الحصول عليها فى المقابلة السابقة ، ثم تعالج تلك البيانات احصائيا بالطريقة السابقة (١) .

ويرى البعض أن طريقة المقابلات الشخصية افضل من طرق الاستبار ، على اعتبار أن المبحوث فى المقابلة الشخصية يستطيع التعبير بحرية مطلقة عن آرائه ، واذا غم عليه سؤال فانه يستطيع الاستفسار عنه من اخصائى المقابلة الشخصية فى حين قد يصعب عليه التعبير فى الاستبار ، لعدم درايته مثلا بالقراءة والكتابة ، وكذلك لا يجد من يشرح له ما لم يستطع فهمه ، مما يضطره الى ملء خانات الاستمارة بأى كلام لمجرد استيفاء المطلوب ... كما أن أخصائى المقابلة يستطيع استثارة اهتمام المبحوث لكى يجيب بصدق على كل الأسئلة بعكس الحال فى الاستبار .

ومع ذلك فان الطرق الشائعة فى قياس الاتجاهات هى : الاستفتاءات ، والاختبارات التدريجية لقياس الاتجاهات ، وذلك لبساطتها وبموضوعيتها وتوفيرها للوقت والجهد والمال .

٢ ــ طريقة ابستبار الاتجاهات :

لكل جماعة ينتمى اليها الفرد قوانين خلقية واجتماعية مميزة لها عن غيرها ، على اعتبار أن لافرادها أساسا واحدا يرجعون اليه فى النظر الى الاشياء : فالعمال الصناعيون ، المهندسون ، المحامون ، الأطباء ، والاخصائيون الاجتماعيون ... الخ . كل هؤلاء وأمثالهم لهم مجموعة من الاتجاهات العقلية والميول المميزة التى توحد بينهم وتجعلهم ينتمون الى جماعة واحدة .

والفرد يتعلم أثناء نموه الاجتماعى ... القانون الاخلاقى للجماعة أو للجماعات التى ينتمى اليها ، تماما كما يتعلم مهارات المهنة التى يمارسها . فالجماعة هى مصدر المهارات التى يتعلمها الفرد ، كما انها مصدر اتجاهاته العقلية .. فالطالب الدينى يتعلم أسلوب العبادة ، وأداء الطقوس الدينية فى نفس الوقت الذى يكون فيه معتقداته عن تلك الديانة . والحداد أو البراد أو الخراط أو النساج ... يتعلم مهنته فى نفس الوقت الذى يكون فيه أفكاره عن تلك المهن ، ومجال ممارستها، والقواعد اللازم معرفتها فى استخدامها . والجندى يتعلم وسائل الحروب ، ويتعلم معها المثل العليا التى يحارب من أجلها . ومدى طاعة الفرد للقوانين الخلقية ، ومدى كفايته الانتاجية تتكاملان معا أثناء تدريبه فى الحياة لتكوين شخصيته ... فكل جماعة يتوقف وجودها على ما لها من قوانين خلقية وعلى مهارة أفرادها .

ومقاييس الاتجاهات نوع من الاستخبارات التى يجيب عليها المبحوثون دون ذكر أسمائهم . وفى الغالب تقوم منظمات خاصة مستقلة عن المنشأة بعملية الاستخبارات حتى يطمئن المبحوثون الى أنه لن ينالهم ضرر من الصراحة فى الاجابة على الأسئلة بحيث تأتى الاجابات معبرة بوضوح عن الآراء والمشاعر . غير أن بعض المبحوثين قد يهملون فى الرد على الاستخبار ، أو أن الاستمارات التى يجاب عليها لا تمثل المنشأة تمثيلا كاملا .. وهناك نوعان من الاستخبارات هما :

(أ) مقاييس الاتجاهات Attitudes scale

يقاس الاتجاه بقائمة من الأسئلة تدور حول آراء ومشاعر العامل نحو عمله وزملائه ورؤسائه وسائر علاقات وشروط العمل الأخرى ... هذه الآراء والمشاعر بعد الحصول عليها تمثل فى مجموعها مستوى الروح المعنوية للمنشأة المدروسة ، بمعنى أن متوسط درجات العمال

---

1 — Jenkins, J.G. and Corbin, H.H. : Dependability of Psychological Brand Barometers. 11 - The Problem of Validity, J. Appl. Psychol., 1938, 22, 252 - 260.

فى هذا المقياس هو الدليل على روحهم المعنوية . وهناك عناصر أساسية لهذا المقياس تتصل بحاجات الانسان ، وهى :

عناصر قياس الاتجاه نحو الروح المعنوية :

أولا : الحاجات الذاتية :

١ — تقدير الادارة للعمل .

٢ — أهمية العمل .

٣ — فرص التقدم والترقى فى العمل .

٤ — مدى المسئولية الملقاة على الفرد .

٥ — مدى السلطة التى يتمتع بها الفرد .

٦ — الامكانات المتاحة لانجاز العمل .

ثانيا : الحاجات الأولية :

١ — الأجر .

٢ — الحوافز والمكافآت التشجيعية وغيرها .

٣ — المزايا والخدمات العينية .

ثالثا : الحاجات الاجتماعية :

١ — العلاقات مع الزملاء .

٢ — العلاقات مع الرؤساء .

٣ — العلاقات مع المرءوسين .

رابعا : الحاجات الأخرى :

١ — ظروف العمل .

٢ — استقرار وضمان العمل .

٣ — الاشراف .

٤ — التأمينات المختلفة .

وتقاس كل من هذه العناصر بالمقياس المتصل المتدرج التالى :

+٢	+١	(صفر)	—١	—٢
راض تماما	راض	غير متأكد	راض بعض الشىء	غير راض مطلقا

ويمكن توضيح المقصود بالترتيب فى المقياس السابق على النحو التالى :

١ — غير راض مطلقا (— ٢) بمعنى أن حاجاته غير مشبعة تماما بالنسبة لهذا العنصر .

٢ — راض بعض الشىء (—١) بمعنى ان حاجاته مشبعة الى حد ما بالنسبة لهذا العنصر .

٣ — غير متأكد (صفر) بمعنى ان حاجاته مشبعة بعض الشىء بالنسبة لهذا العنصر .

٤ — راض (+ ١) بمعنى أن حاجاته مشبعة بالنسبة لهذا العنصر .

٥ — راض تماما (+٢) بمعنى ان حاجاته مشبعة تماما بالنسبة لهذا العنصر .

وبتفريغ عناصر كل استمارة من استمارات المقياس بهذه الطريقة ، ثم تجميع النتائج النهائية لجميع الاستمارات .. فاذا جاءت النتيجة فى الغالب مع الترتيب الرابع — مثلا — فان مستوى الروح المعنوية = الرضاء ، واذا جاءت مع الترتيب الأول ، فان مستوى الروح المعنوية = عدم الرضاء مطلقا .. وهكذا .

المقياس المتصل والروح المعنوية :

تعتبر الروح المعنوية ورأى العاملين فيها من الاتجاهات العقلية .. والاتجاه العقلى ، كما يعرفه « أولبورت » بأنه « حالة استعداد عقلى عصبى ، نظمت عن طريق التجارب الشخصية ، وتعمل على توجيه استجابة الفرد لكل الاشياء والمواقف التى تتعلق بهذا الاستعداد » (١) ذلك أن الاتجاه العقلى فى جوهره هو حالة استعداد كامنة يبدو أثرها اذا ما توافر المثير المتعلق بها . وقد يكون الاتجاه العقلى تجاه شىء أو أشياء مادية ، وقد يكون تجاه شىء أو أشياء معنوية ، وقد يكون تجاه شخص أو مجموعة أشخاص .

1 — Allport, G.W. : A Handbook of Social Psychology, 1932.

والمقياس المتصل المتدرج Continuum scale يعتمد على وضع عدد من الوحدات بعد ترتيبها بين حدين ، وبحيث تكون المسافة بين كل وحدتين متساوية . فهو وسيلة لتحويل الحقائق النوعية الى متغيرات عددية . واذا كانت مقاييس الاتجاهات العقلية تختلف اختلافا كبيرا فى التطبيق العملى الذى يتبعه كل منها ، فانها جميعا تقوم على أساس الحصول على استجابة لفظية لمواقف معينة ، وذلك بهدف تحديد مركز الفرد فى المقياس المتصل .

ويحدد مدى هذا المقياس بطرفين متباعدين ، أحدهما يشير الى منتهى القبول ، والأخير يشير الى منتهى الرفض . وهذا المقياس المتصل قد يكون ناتجا عن تدرج وحداته فحسب ، وذلك عن طريق اعداد عدد من الوحدات يختلف من حيث الشدة أو الاتساع ، ومن ثم يعمل أخصائى القياس على ترتيبها على هذا الأساس لتحديد موقف (درجة) المبحوث من هذه الدرجات المتفاوتة . وقد يترتب على ذلك تدرج فى الاجابة على كل وحدة ، وذلك بألا يكتفى اخصائى القياس بمطالبة المبحوث بابداء موافقته أو عدم موافقته فحسب على السؤال أو الافتراض الذى تتضمنه وحدة المقياس ، بل يطالبه ايضا بتحديد درجة موافقته أو معارضته له . وذلك بأن يختار درجة من خمس درجات مثلا ليعبر بها عن مدى شدة ايمانه بالفرض الذى تدور حوله وحدات المقياس .

فاذا كان المقياس يدور حول فرص الترقى والتقدم فى العمل ، أو مدى السلطة التى يتمتع بها العامل ... الى آخر الحاجات التى تؤثر فى الروح المعنوية للعامل ، فان أخصائى القياس يستطيع أن يطلب من المبحوث أن يحدد درجة اجابته على كل حاجة من تلك الحاجات كما يلى :

فمثلا : فرص الترقى والتقدم فى العمل فى الشركة .

وأيضا : مدى السلطة التى يتمتع بها العامل فى الشركة .

هل هى ؟

كافية جدا — كافية — غير متأكد — غير كافية — غير كافية مطلقا .

وذلك على اعتبار أن الفكرة الأساسية فى تكوين المقياس ، أنه يفترض أن المتغير متدرج ومحدد بحدين ... ذلك أن تكوين الوحدات وتتابعها ، وما تتضمنه من ميادين تفصيلية تدل على طبيعته .

انسجام وحدات المقياس :

ومن الواجب على واضع المقياس ، دراسة المجال الذى يبحثه دراسة تحليلية لمعرفة العوامل التى تدخل فيه ، والعوامل الأخرى التى لا يتضمنها ، حتى لا تتعارض درجات العوامل المختلفة وتصبح الدرجات الكلية للمقياس عديمة المعنى . ولذلك فانه ينطبق على هذا المقياس ما ينطبق على الاستبيان من ضرورة انسجام وحداته حيث تهدف الاستمارة عادة الى استجلاء مشكلة واحدة ومحددة . وعلى ذلك فان الاستبيان مثلا يشتمل على مجموعة من الأسئلة التى يرى أخصائى القياس أنها تبحث جوانب هذه المشكلة الا أنه قد يصل بها الى مجموعة غير منسجمة من الأسئلة دون قصد . وعلى هذا فانه من الضرورى على أخصائى القياس القيام باختبار درجة انسجام مجموعة الوحدات التى تتضمنها الاستمارة .

والاستمارة المنسجمة الوحدات هى الاستمارة التى تقيس جميع وحداتها عاملا واحدا فى جميع الأشخاص ، على اعتبار أنه فى حالة عدم انسجام الوحدات ، فان كل وحدة تصبح مستقلة عن غيرها ، على حين أنه فى حالة احتواء الاستمارة على أكثر من ناحية ، فانه ينبغى اعتبار كل ناحية فيها ، استمارة قائمة بذاتها ، بحيث تؤخذ درجاتها على حدة ، ودون الحصول على درجة كلية للاستمارة . وذلك لأنه فى حالة استقلال كل ناحية عن الأخرى ، فانه قد يتعارض اتجاه المبحوث فى نواحى الاستمارة . ومن ثم فان نتيجة الاستبيان تأتى فى درجة كلية غير معبرة عن أى ناحية من نواحى الاستمارة .

هذا ويمكن استخدام الطرق الاحصائية فى تحديد درجة انسجام وحدات الاستمارة . وذلك بحساب معامل الارتباط بين نتائج الوحدات المختلفة ، ومن فحص المصفوفة الارتباطية Correlation matrix الناتجة يستطيع اخصائى القياس اكتشاف كل وحدة لا تكون منسجمة مع باقى وحدات الاستمارة ... أو ان يستخدم معاملا آخر ، هو معامل الاتفاق الداخلى Internal Consistency أى معامل الارتباط بين نتيجة الوحدة ونتيجة الاستمارة كلها ، ومن حساب المعاملات المختلفة يتضح أن بعض الوحدات قد تكون ضعيفة الارتباط بالاستمارة كلها .

ذلك أن معامل الاتفاق الداخلى يتعلق بقياس مدى صحة جزء أو وحدة من وحدات المقياس . وعلى أخصائى القياس أن يقارن نتيجة الاجابات على هذا الجزء ، أو تلك الوحدة بنتائج المقياس كله ... بمعنى أن هذا المعامل يبين مدى اتفاق الجزء مع الكل أو الفقرة مع باقى الفقرات فى نتيجة المقياس . فاذا افترضنا أن المقياس قد ثبتت صلاحيته بصفة عامة لقياس سمة من السمات لدرجة كبيرة من الصحة والدقة ، كان معامل ارتباط نتيجة الوحدة أو الجزء أو الفقرة (أو السؤال) ونتيجة الاختبار كله دليلا على صحة الوحدة أو الفقرة أو السؤال لقياس ما يرغب اخصائى القياس فى قياسه من الموضوعات .

طرق قياس الاتجاهات :

من أهم الطرق المتبعة فى قياس الاتجاهات مايلى :

١ — طريقة المقارنات الزوجية .

٢ — طريقة المسافة الاجتماعية (طريقة بوجاردس) .

٣ — طريقة الفقرات المتساوية الأبعاد (طريقة ثرستون) .

٤ — طريقة ليكرت .

٥ — طريقة جيوتمان .

والطريقة التى تتناسب أكثر من غيرها فى قياس الروح المعنوية هى طريقة (ليكرت) :

طريقة ليكرت والروح المعنوية :

كانت الطرق السابقة ، وخاصة طريقة (ثرستون) تلجأ الى الحكام (Judges) فى قياس مدى صحة الأجزاء أو الفقرات للتأكد من مدى صحة الاتفاق الداخلى للمقياس ، وهو أن كل جملة فى المقياس لها معامل اتفاق داخلى عال ، لأن الفقرات التى تحذف نتيجة لحكم الحكام هى التى لها معامل اتفاق ضعيف ... أما بسبب عدم وضوحها واحتمالها لمعنى واحد ، أو بسبب عدم اتصالها اتصالا وثيقا بأساس مشكلة الروح المعنوية أو أى مشكلة أخرى يقاس الاتجاه نحوها ... غير أن (ليكرت) وان سار على نفس الطريقة ، فانه لم يكتف بذلك وانما ابتكر طريقة معروفة باسمه .

هذا و (ليكرت) فى طريقته لا يلجأ الى حكم الحكام ، وانما الى استجابات المبحوثين ، حيث يطلب من كل مبحوث أن يبدى رأيه فى كل فقرة أو جزء أو جملة (أو سؤال) وليس فى سؤال واحد أو مجموعة من الأسئلة دون غيرها ، كما هو الحال فى طريقة (ثرستون) ، وفضلا عن ذلك فان الاستجابات على مقياس (ثرستون) تشتمل على الرفض ... كما يسمح باستجابة غير محددة للبعض الاخر .. لا سيما عندما يعجز المبحوث عن ابداء رأى معين فى احدى الجمل . بيد أن كل جملة من مقياس ليكرت لها خمس مراحل تتدرج من المعارضة الشديدة الى الموافقة التامة على النحو التالى :

١ — أوافق بشدة .

٢ — أوافق .

٣ — غير متأكد .

٤ — أعارض .

٥ — أعارض بشدة .

وطريقة تطبيق تلك الطريقة فى مجال الروح المعنوية ، ليست طريقة مباشرة ، بمعنى أن

الروح المعنوية ليست لها وحدات مثل وحدات الاتجاهات العقلية . وانما الروح المعنوية عبارة عن انعكاسات لتطبيقات مختلفة فى مجال شروط وعلاقات العمل والخدمات والتأمينات الاجتماعية المختلفة ، بمعنى أن الحاجات الذاتية والأولية ، والاجتماعية ، والحاجات الأخرى التى تسعى الشركات الى اشباعها لدى العاملين فى الصناعة بقصد رفع الروح المعنوية بينهم ، هى التى يمكن قياسها للوقوف على مستوى الروح المعنوية بين العمال فى مجال الدراسة . وعلى هذا فان تطبيق تلك الطريقة يتلخص فى الخطوات التالية :

أولا : اعداد جدول بعناصر تلك الحاجات الجارى اشباعها ، مع وضع خمس خانات أمام كل عنصر من عناصر تلك الحاجات ، حسب نوع وشدة الاستجابة طبقا للتقسيمات السابقة مع الاسترشاد بالأمثلة التالية :

مثال (١) : ويدور حول فاعلية الخدمات الصحية والطبية بالشركة :

هل تذهب الى العيادة الطبية بالشركة عندما تكون مريضا ؟ : بانتظام ... كثيرا ... احيانا نادرا ... لا اذهب مطلقا ....

مثال (٢) : ويدور حول فاعلية التأمينات الاجتماعية بالشركة :

هل التأمينات الاجتماعية بالشركة ؟ : كافية جدا ... كافية ... محايد (غير متأكد) ... غير كافية ... غير كافية مطلقا ....

مثال (٣) : ويدور حول فاعلية نظام الاشراف بالشركة ؟ : اوافق بشدة ... أوافق ... غير متأكد ... اعارض ... أعارض بشدة ...

مثال (٤) : ويدور حول فعالية نظام توزيع الحوافز بالشركة :

هل تؤيد نظام توزيع الحوافز بالشركة ؟ : أؤيد بشدة ... أؤيد ... لا رأى لى ... أعارض ... أعارض بشدة ...

مثال (٥) ... الخ .

ثانيا : ومن الضرورى أن تمثل تلك الوحدات نماذج متنوعة لجميع الحاجات الجارى اشباعها فى الشركة مجال الدراسة ، بحيث لا يطغى ميدان من ميادين المشكلة على باقى الميادين فى تكوين المقياس . ومن الجائز وضع أكثر من سؤال بعبارات مختلفة لعنصر واحد ، مثل عنصر العلاقات بين الرؤساء والمرءوسين . وهناك طريقتان لتحديد الأسئلة الصالحة وغير الصالحة هما :

(أ) طريقة الاتفاق الداخلى :

وذلك بحساب معامل الارتباط بين درجات استجابة كل سؤال من أسئلة المقياس كله،ويمكن فى هذه الحالة استخدام معامل الارتباط الرباعى Tetrachovic بحيث يقسم كل سؤال الى مافوق المتوسط ، وما دون المتوسط ، أو استخدام طريقة معامل التوافق التى تختلف عن طريقة معامل الارتباط .. ذلك أن كلا المتغيرين فىمعامل التوافق يصنف الى عدد من الأنواع المتميزة ، ودون التقيد بشرط اتصال التوزيع فيهما على الاطلاق . أى ان الاصل فى استخدام هذه المعامل هو الحالات التى يختلف فيها أحد المتغيرين أو كلاهما اختلافا نوعيا ، مع مراعاة أنه يصلح أيضا فى الحالات التى يختلف فيها المتغيران اختلافا كميا متصلا .. وذلك مع تقسيم مدى درجات المقياس الى خمس فئات تصنف الاستجابات على أساسها ، وعلى أساس الخطوات الخمس فى كل وحدة .

(ب) استخدام جداول تحليل الوحدات :

يمكن استخدام جداول تحليل الوحدات فى تحديد الأسئلة الصالحة وغير الصالحة ، ومن أهم الجداول فى هذا الشأن ، جدول (فلاناجان (Flanagan . وهذا الجدول يعتمد علىمعامل الارتباط الثنائى (Bi-serial) المؤسس على الفرق بين النسبتين المئويتين .. حيث تمكن (فلاناجان) من تحويل أع ، أس الى قيمتقريبية لمعامل الارتباط الثنائى طبقا للمنحنيات المعينة

التى وضعها لحساب معامل الارتباط من معرفة النسبتين .

وبمعرفة نسبة الاجابات الصحيحة عن وحدة المقياس فى مجموعه ذوى الروح المعنوية المرتفعة أ ع وذوى الروح المعنوية المنخفضة أ س يمكن حساب المعامل المطلوب(١) .

تصحيح تطبيق المقياس :

ولتصحيح استجابات المقيــاس تتبــع عادة الطريقة المباشرة البسيطة التى تتضمن اعطــاء الاجابات عن كل وحدة درجة واحدة أو درجتين. الى خمس درجات ، أى بترجيح استجابات كل وحدة طبقا للدرجات المختلفة ، ومن ثم فانه فى هذه الحالة تعطى خمس درجات لأشـــد اتجاه موافق لموضوع المقياس فى كل وحدة. ثم تجمع الدرجات التى يحصل عليها الفرد فى جميع وحدات المقياس ، وذلك بالنسبة لقياس الروح المعنوية للعامل ــ وتقسم على عدد الوحدات للحصول على الدرجة المتوسطة . . وكذلك تجمع الدرجات بالنسبة لكل وحدات المقايس ــ لقيــاس الروح المعنوية على مســتوى الشركة ــ وتقسم على عدد الوحدات للحصول على الدرجة المتوسطة. وذلك مع مراعاة تطبيق هذا المقياس على عينـــة تمثـل جميع العاملين طبقــا للاسس العلمية للعينـــات .

مقيــاس آهربروك Uhrbrock scale :

ومن الأمثلة الأخرى لأسئلة المقاييس تلك التى وردت فى مقياس (آهر بروك) حيث ان من رأيه أنه « اذا أجــريت دراســات منظمة ودقيقــة لاتجاهات العمال بين آونة وأخرى ، فان أصحاب الأعمال ــ أو الادارة ــ سيتمكنون من قيــاس تفوقهم فى ازالة أسباب القلق فى موقف العمل ، وبواسطة أساليب قياس الاتجاهات يتيسر للعمال أن يعبروا باطمئنان عن آرائهم فى شروط العمل ونظام الأجور وساعات التشغيل . . كما يتيسر لأصحاب الأعمال من ناحية أخرى ، أن يحيطوا أنفسهم علما بأى تغيير فى اتجــاهات العمال ، ويعدلوا من قواعد الشركة كى يســاعدوا على ايجاد الانسجام المتبادل بينهم وبــين العمال ، ويثبتوا رغبتهم الصادقة فى التعاون » . وكانت عناصر مقياسه للروح المعنوية كما يلى :

١ ــ أعتقد أن معاملة هذه المنشأة للعاملين فيها أفضل من أى منشأة أخرى .

٢ ــ لو كان لى أن أختار المنشأة التى أعمل بها لاخترت تلك المنشأة.

٣ ــ لا مجال للمحسوبية فى هذه المنشأة .

٤ ــ لكل مجتهد ومخلص نصيب فى الترقية فى تلك المنشأة .

٥ ــ أثق فى طبيب هذه المنشأة ، كما أثق فى طبيبى الخاص .

٦ ــ توزيع الأجور فى هــذه المنشأة عادل ومجز لكل من العامل الماهر وغير الماهر .

٧ ــ هذه المنشأة تعمل باخــلاص للوقوف على رأى عمالها فيها .

٨ ــ تعاملنا هذه المنشأة بصفة عامة كمــا نستحق .

٩ ــ أعتقد أن الحوادث ستقع مهما أخذنا حذرنا .

١٠ــ تعمل المنشأة باخلاص لزيادة رفاهيــة عمــالها .

١١ــ لا اعتقــد أن المــديرين والمشرفــين والملاحظين والمباشرين يعاملون طالبى العمــل معاملة طيبــة .

١٢ــ أعتقد أن المديرين والمشرفين والملاحظين يقتلون كثيرا من الاقتراحات الجيدة .

١٣ــ رئيسى المبــاشر يقصر الاجازات على معارفه وأصدقائه من العاملين .

1 — Flanagan, J.G.: General Con in the selection of test item sndshor method of estimating the product moment coefficient from data at the distribution. Journal of Educational Psychology.

١٤ــ أعتقــد أن المنشأة تشغل المنــاصب الجيدة فيها من خارجها بدلا من اتاحة فــرص الترقى أمام العاملين فيها .

١٥ــ لكى تتاح لك فرصة الترقية ، عليــك بالبحث عن شخص « يدفعك » اليها .

١٦ــ توزيع الأجور فى هــذه المنشــأة أمر لا يطاق .

١٧ ــ العامل المخلص الأمين مصيره الفشل والاضطهاد فى هذه المنشأة .

١٨ــ ... الخ(١) .

مسوح الرأى Opening survey

« المسح survey » هو دراسة عامة شاملة وتمهيدية لدراسة مشكلة معينة يقوم بها الباحث وهو لم يزل بعيدا عن المشكلة ، وهدف هــذه الدراسة هو الارتياد والاستكشاف ، وهويختلف عن مقياس الاتجاه .. ذلك أن مقياس الاتجاه يعطى فكرة عامة عن المستوى النسبى للروح المعنوية لجماعات العمال ، بيد أنها لا تقــدم معاونة للادارة فىمعرفة العوامل النوعيةالخاصة التى تقوم وراء سخط العمال أو عدم رضائهم عن سياسة الشركة أو ظروف العمل ، مثلمــا يفعل المسح . وتدور موضوعات المسوح حول مجال معين من مجالات العمــل ، مثــل مجال الاشراف أو مجال الادارة العليا أو نحو النقابة ... الخ ومن أمثلة ذلك :

(أ) ما هو رأيك فى رئيسك المباشر ؟ :

١ ــ هل يعرف واجبات عمله كما ينبغى ؟

٢ ــ هل يميل الى المحاباة والمحسوبية ؟

٣ ــ هل يفى بوعوده ؟

٤ ــ هل يرحب بالاقتراحات الجديدة ؟

٥ ــ هل يجيد الارشاد والتعليم ؟

٦ ــ هل يعرف العمال عن العمل أكثر منه؟

٧ ــ هل هو قدوة حسنة لمرءوسيه ؟

٨ ــ هل تعتقد أنه فى حاجــة الى مزيد من التدريب على الاشراف ؟

(ب) ما هو رأيك فى سياسة المنشأة ؟

١ ــ هل تهتم الادارة العليا بالعاملين ؟

٢ ــ ما هو مدى اهتمامك ببرامج النشــاط الرياضى التى تنفذها المنشأة ؟

٣ ــ هل تقدم اقتراحات مفيدة للمنشأة ؟

٤ ــ هل تشعر بأن لك مستقبلا طيبا بهذه المنشأة ؟

٥ ــ ما هو شعورك حينما تستدعى لادارة شئون العاملين من أجل اجراء مقابلة شخصية معك ؟

٦ ــ هل توفر لك المنشــأة فرصــة زيادة معرفتك ببعض المعلومات أو فرصة التدريب على بعض المهارات الجديدة فى مهنتك ؟

٧ ــ هل تختلف ظروف العمل هنا عنها فى المنشآت الأخرى ؟

٨ ــ هل يختلف توزيع الأجور هنــا عنه فى المنشآت الأخرى بالنسبة لنفس المهن ؟

(جـ) ما هو رأيك فى اللجنة النقابية ؟

وفى دراسة أجراها (تشــمبرلين) (٢) عن المشاكل الكبرى لعلاقات العمال فى الصــناعة الحديثة حيث قام باستخبار مائتى عامل فى أحد مصانع النسيج فى ولاية ماساشوستس ، نصفهم من النقابيين ، والنصف الآخر من غير النقابيين ... وجاءت نتيجة الدراسة مؤكدة أن ٩٠٪ من العاملين النقابيين و ٣٨٪ من العاملين غــير النقابيين يعتقدون بفائدة النقابة .

بيد أن الباحث ، عاد وســأل النقابيين عن الأسباب التى دفعتهم الى الانضمام الى اللجنة النقابية ، فكانت الأسباب التى أدلوا بها على هذا السؤال مرتبة تنازليا كما يلى :

1 — Uhrbrock, R.S.: Attitudes of 4430 employee. J. Soc. Psychol., 1934, 5, 347.
2 — Chamberlin, E.M.: What is labor thinking, pers. J., 1935, 14, 118.

١ ـــ لأن الرفاق من العمال انضموا اليها .

٢ ـــ للشعور بالأمن والطمأنينة أكثر .

٣ ـــ لان اللجنـــة النقابية وسيلة العـــامل الوحيدة للحصول على نتائج معينـــة .

٤ ـــ الرغبة فى الانضمام لمثل تلك التشكيلات النقابية .

على حين كان الاعتراض الرئيسى الذى حال بين غـــير النقابيين وبين الانضمام الى اللجنـــة النقابية هو فشلها فى الحصول على نتائج لصالح العمال (بنسبة ٤٥٪) وكان الاعتراض علـــى القيـــادة والزعامة فى اللجنة النقـــابية قريبا من الاعتراض الأول بنسبة (٤١٪) .

وقد اتفق رأى غير النقابيين مع النقابيين على ان الاضراب ليس الوسيلة الوحيدة للحصول على نتائج .. كما قرر ٨٨٪ من النقابيين مع ٦٥٪ من غير النقابيين أن أصحاب مصانع النســـيج لا يعاملون العامل معاملة انســـانية ، باعتباره انسانا له كرامته وشخصيته .

٣ ـــ الطرق غير المباشرة فى قياس الروح المعنوية:

توجد طريقة غير مباشرة ، بعيدا عن طرق المقـــابلات الشخصية والاســـتخبارات ومقياس الاتجـــاهات ، وهى طريـــقة الســـــجلات أو الاســـتقصاءات المكتبيـــة ، حيث يقـــوم بعض المتخصصين بتحليل بعض البيانات التى يتم جمعها وترتيبها من ادارة شئون العاملين بصفة مستمرة ، ثم يقومون بتحليلها واستخلاص بعض النتائج منها عن مستويات الروح المعنوية لكل قسم من أقسام المنشأة ، بل ولكل فرد من العاملين فيها . ومن أمثلة البيانات التى يجرى جمعها وتحليلها مايلى:

ـــ معدلات الغياب .

ـــ معدلات الشكاوى .

ـــ معدلات ترك الخدمة .

ـــ معدلات الفاقد والتالف والانتاج المعيب .

ـــ معدلات الحوادث والاصابات المهنية .

ـــ معدلات الانتاجية .

ـــ معدلات الجزاءات .

بعد جمع هذه البيانات حول تلك المعدلات ، يجرى تفسيرها اجتهاديا،على أساس أن ارتفاع معدلات الغياب قد تكون لأسباب خارجية بعيدة عن ظروف العمل.غير أنها فى الغالب تعكس مدى رضاء أو عدمرضاءالعامل عن جو العمل،وبالتالى ونتيجة لهذا التفسير الاجتهادى ، فان المتخصصين فى تلك الدراسات يطلبون من الادارة أن تسرع بالعمل على رفع الروح المعنوية عندما ترتفع معدلات الغياب .. مع أن الغيـــاب ليس هو المشكلة .. وانما المشكلة هى التى عبر عنهـــا الغياب ، على اعتبار أن الغيـــاب أسلوب سلبى لمواجهـــة مشـــكلة لا يستطيع العـــامل المتغيب مواجهتها .. كما أن معدلات الحوادث والاصابات المهنية تدل ـــ اذا لم تكن هناك عيوب فى الآلات والماكينات ـــ على حدوث حالات كثيرة من الشرود الذهنى .. وليس معنى ارتفاع هذا المعدل هو العمل على رفع الروح المعنوية ، وانمـــا الذى يجب عمله هو البحث عن أسباب حدوث الشرود الذهنى ... ذلك الذى يرتبط بعلاقات وشروط العمل ... الخ .

نخلص من هـــذا الى أن تلك البيانات تفسر طبقا لأسبابها الظاهرة ، ومن ثم فانها مظهر لعرض كامن ، وعلى الادارة أن تبحث عن الأسباب الكامنة لارتفاع أو انخفاض تلك المعدلات ، ثم تسرع بوضع خطة للعلاج .

تلك هى أهم طرق قياس الروح المعنوية فى الشركات الصناعية . ويلاحظ أن كل هذه الطرق صالحة للدراسة ، اذا توافر لها متخصصون فى تطبيق مثل تلك المقاييس . ولعل أدقها هو مقياس (آهربروك) اذا ما تم ترجيح درجاته بطريقة المقياس المتصل المتدرج .

ترى هـــل آن الأوان لكى نكف عن تقـــدير مستويات الروح المعنوية بمجرد النظر ... هل آن الأوان لكى نلجأ الى استخدام الأساليب العلمية فى هذا المجال الحيوى الذى يرتبط بزيادة الانتاجية، وبالتالى بزيادة الثروة القومية ؟

أساليب فى الدراسات المقارنة للادارة العامة

ناجى البصام

ان الدراسات المقارنة فى الادارة العامة لم تأخذ مكانها بين الدراسات الادارية العلمية الا فى السنوات الاخيرة من هذا العصر ، لان هذه الدراسات سارت منذ ظهرت كميدان دراسة رسمى فى أواخر القرن التاسع عشر ، وأوائل القرن العشرين(١) سيرا تقليديا جعلها تقتصر على التحليل الوصفى للمؤسسات والعمليات الادارية داخل كل دولة . ولهذا ظلت الدراسات المقارنة فى الادارة العامة لا مكان لها بين تلك الدراسات العلمية الا بعد أن زاد الانتاج العلمى فى مواد الادارة العامة بشكل ملحوظ فى أواخر السنين الخمسينية من هذا القرن ، وبذلك حاولت هذه الدراسات ايجاد الصلة المفقودة ، والتى يقتضى المنطق ايجادها بين الدراسات الادارية المقارنة للدولة ، والدراسات الادارية المقارنة الدولية ، وتقوم هذه الصلة فى — رأينا — على الدراسة المقارنة لكيفية اعداد كل دولة لادارتها العامة ، وبالدراسة المقارنة للادارات العامة لمختلف الدول .

لقد دابت الدراسات الحديثة فى الادارة العامة على التركيز على العوامل البيئية لكل دولة فى اعدادها لنظامها الادارى ، وركزت المدارس الفكرية التى تسود هذه الدراسات فى الآونة الأخيرة على هذه العوامل التى يختلف تفاعلها وتداخلها فى الهياكل والنظم ، ومدى تأثيرها فيها باختلاف الاجواء التى تسودها .

ناجى البصام
مدرس الادارة العامة بكلية
التجارة بجامعة الرياض

سبق أن نشرنا له بحثا تحت عنوان « الرقابة الداخلية وفاعليتها على الانشطة الحكومية » نشر فى عدد أكتوبر ١٩٧١ — العدد الثانى — المجلد الرابع .

الاهتمام بالدراسات المقارنة وتطورها :

ان الاهتمام بالدراسات الادارية المقارنة ونموها الملحوظ فى السنوات الاخيرة يستند الى اعتبارات عملية ملحة هى :

١ — حركة الاصلاح الادارى الشامل التى اقتضاها اتساع نشاط الدولة المعاصرة وتنوعه ، فكل دولة اتخذت شكلا معينا لادارتها العامة ، ووفقا للأوضاع الاجتماعية السائدة فيها ، ووفقا لما أملته عليها التطورات التكنولوجية والعلوم التطبيقية ، وما فرضه عليها الرأى العام من وجوب تلبية مطالبه ورغائبه فى تحسين مستويات معيشته ، والتمتع بالخدمات العامة ، وتوفير الرفاهية ودرء المخاطر عنه كمخاطر الحروب النووية والتجارب الذرية ، وما الى ذلك من أنواع الأسلحة ووسائل الدفاع التى استحدثت لهذا الغرض .

---

(١) عبد الغفور يونس — دراسات فى الادارة العامة — المكتب المصرى الحديث للطباعة والنشر الاسكندرية — الطبعة الاولى ١٩٦٩ . ص ١٣٧ و ١٤٦ و ١٥٥ .

هذه الأسباب حتمت على الدول الحديثة أن تعد جهازا حكوميا يستوعب تلك المتطلبات الجديدة ، وفرضت على حكوماتها دورا يختلف عن الدور السابق الذى كان يقتصر على مرافق الدفاع والبوليس والقضاء حينما كانت علاقة الحكومة آنذاك علاقة استثنائية محضة ، فكل مسئولياتها كانت تنحصر فى تهيئة الأمن الداخلى والخارجى ، والعمل على سيادة الطمأنينة والاستقرار . ويمكن القول بأن حقوق الأفراد حينذاك كانت حقوقا سياسية ذات طابع سلبى تتمثل فى حق الأفراد فى ألا تقيد حرياتهم الشخصية كحرية التنقل والعمل والتعليم والتعبير عن الرأى العام ، وحرمة المسكن والمساواة أمام القانون . فهذه الحريات والحقوق تلتزم الدولة بألا تعتدى عليها الا بالقدر الذى تستلزمه الظروف ، ولكنها لا تضع على عاتق الدولة التزامات متعددة (١) .

ان الحرب العالمية الأولى ، وما ترتب عليها من نتائج ، كالأزمة الاقتصادية التى اجتاحت العالم ، وانتشار البطالة كنتيجة لها ، حدا بالدول المتطورة الى الاعتراف بضرورة تدخل الحكومة لتحقيق زيادة الانفاق الحكومى ، وتحقيق التوظف الكامل عن طريق المشروعات العامة ، فكان ذلك الحجر الأساسى فى اتجاه الحكومات الجديدة وفى نطاق الادارات العامة . ومن أمثلة ذلك ما حدا بالرئيس روزفلت رئيس جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية من أن يحدث ثورة فى الحكومة الأمريكية ، وذلك باتباع سياسته المشهورة باسم (The New Deal)

ولو أن سياسته هذه،سياسة تدخل الحكومة لتنفيذ المشروعات العامة ، قوبلت بشىء من الصعوبة فى البداية ، الا أن النجاح الباهر الذى حققته تلك السياسة ادى بالرأى العام الامريكى الى الاقرار العام بالدور الذى تلعبه الحكومة فى النشاط الاقتصادى بصفة عامة والضمانات الاجتماعية والشرعية والاتحادات العامة ، وبمساعدة الحكومة للتعليم ، وتدخلها فى جميع المجالات لتيسير الضمانات للأفراد والرفاهية للمجتمع (٢) .

وقد تطلب هذا التغيير زيادة فى عدد الموظفين والعاملين فى الجهاز الحكومى ، وتنوع اختصاصاتهم ومؤهلاتهم وتوفير الضمانات لهم ، فكان ذلك سببا فى زيادة أعباء الميزانيات لمجابهة هذا التطور بشكل عام ، وما يخصص فيها من مرتبات ومعاشات والضمانات الخاصة للموظفين بشكل خاص . كما استحدث هذا التغير اتجاهات عامة ومعاصرة أو مبادىء عامة نجدها فى كل دراسة وفى كل تنظيم ، فأدى هذا التوسع الضخم السريع الى تسمية هذا العصر بعصر التنظيم الكبير Mass Organization فانهمكوا فى بيان أسس هذه التنظيمات وأهدافها ، وتركيب بنائها ، ومشكلات الادارة فيها (٣) . فاحدى السمات الظاهرة فى الحكومة الحديثة هى مقدار ما تنهض به من عدد كبير ومتزايد من الوظائف التى يتطلب تنفيذها جهازا اداريا متشعبا ، ونتيجة لهذا أصبح معظم ما تنهض به الحكومات اليوم يندرج فى طبيعته تحت الأعمال الادارية ، ولهذا زادت أهمية الادارة العامة فى الأداء الحكومى ، دون أن ينقص ذلك من شأن التشريع أو القضاء .

أن تطور الجهاز الادارى للحكومات الحديثة الى حجمه الحالى يتفق — بصفة عامة — مع نشوء النظام الصناعى ، لأن المجتمعات الصناعية

---

(١) الدكتور سيد محمود الهوارى — الادارة العامة —مطبعة الانصاف — بيروت لبنان — الطبعة الاولى سنة ١٩٦٤ — ص ٢٠، — ٢١ .

(٢) الدكتور سليمان محمد الطماوى — مبادىء علم الادارة العامة — دار الفكر العربى — الطبعة الاولى سنة ١٩٦٠ — ص ٣٨ .

(٣) الدكتور عبد الملك عودة — الادارة العامة والسياسة — مكتبة الانجلو المصرية — الطبعة الاولى — القاهرة سنة ١٩٦٣ ص ٥٦ — ٥٨ .

الحضرية تعتمد على حكوماتها فى نواح متعددة ، باعتبارها منظمــة ووسيطة مســاهمة وموفرة للخدمات ، ومصدر الاعانات والقروض ، وعاملة على الارتفاع بالمستويات القومية للحياة الكريمة وكأداة لتشخيص الأدواء الاقتصادية والاجتماعية وعلاجها .

ونتيجة لتطور وظيفة الحكومات الحديثة ، وازدياد الأعباء الملقاة على عاتقها ، ارتفع عدد الموظفين العموميين مثلا فى الحكومة الامريكية الاتحادية الى مليونين ونصف مليون فى عام ١٩٥٧ بعد أن كان عددهم أقل من مائة الف موظف فى سنة ١٩٠٠ ، وبلغت الزيادة أقصاها بسبب الحرب وما تلاها من أحداث ، وما صحبها من توتر دولى رتب مسؤوليات متزايدة تتحملهـــا الحكومة الاتحادية ، كما تضاعف عدد الموظفين المدنيين فى انجلترا من ٢٠٠ر١٧ موظف فى سنة ١٩١١ الى ٠٠٠ر٧٢٥ موظف فى سنة ١٩٥٥ ، وفى فرنسا ازداد عـــدد الموظفين المدنيين من ٠٠٠ر٧٠ موظف ســنة ١٩٣٣ الى ٠٠٠ر٩٧٠ موظف فى سنة ١٩٥٠ . "

هذا الاتساع فى نشاط الدولة المعاصرة وتنوعه اقتضى الوقوف على التجارب المقارنة للدول التى سبقت فى مضمار الاصلاح الادارى .

٢ ــ ظهور الدول الجديدة حديثة الاستقلال فى آسيا وأفريقيا ، وحاجتها الماسة الى تطوير أجهزتها الادارية للنهوض بأعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، مما يتطلب اجراء دراسات مقارنة للنظم الادارية فى الدول المتقدمة للاحاطة بأحدث أساليب الادارة والتنظيم فيها .

٣ ــ حاجة أجهزة المعونة الفنية فى المجال الادارى ــ والتى أدركتها أخيرا ــ الى دراسات بيئية مقارنة للاوضاع الادارية المحلية السائدة فى الدول الحديثة والنامية ، ليتسنى لهـــا حل مشكلاتها على أساس سليم من الواقع ، بدلا من فرض حلول أجنبية غريبـــة على بيئتهـــا وتقاليدها ، فيكون مصيرها الاخفاق .

لهذا فقد دأب خبراء الادارة العـــامة بالأمم المتحدة ، ومعظمهم من أساتذة الادارة العامة فى الجامعات الى أن يتجهــوا فى دراساتهم نحــو دراسة النظم والأساليب الادارية المختلفة فى دول متعددة ، والى محاولة الوصول الى أساليب للدراسات المقارنة ، Methodology وترتب على ذلك أن ظهرت دراسات عـــديدة تحاول صراحة ، أو ضمنا ، تخطيط اطار للدراســـات المقارنة فى الادارة العامة ، فهناك من الأبحاث والمحاولات ما مهد الطريق للوصول الى نماذج للبحث ، ومنها ما استعمل طريقة معينة أمكن أن يصبح أسلوبا معترفا به ، ومنها ما عمد صراحة الى التركيز على دراسة وتصميم هذه الأساليب ، وبذلك أصبحت الدراسات الادارية المقارنة أحد الميادين الرئيسية لدراســـة الادارة العامة ، ولقد تأكدت أهميتها فى السنوات الاخيرة بدرجة أن دعت الى اعادة طبع مؤلفات العلماء فى أصول الادارة العامة ، ليتضمن فصلا عن الادارة العامة المقارنة .

وأصبحت معظم كليات الادارة العامة ومعاهدها تتضمن مناهجها برامج خاصة فى الادارة العـــامة المقارنة .

المشكلات التى تعترض الدراسات المقارنة :

ان الدراسات المقارنة فى الادارة العامة ما زالت تعانى مشكلات كثيرة بالرغم من التقدم الملحوظ الذى أحرزته هذه الدراسات ، وما تميزت به من المعرفة الادارية على الصعيد المقارن فى الآونة الاخيرة . ويعزى ذلك فى رأينا الى حداثة هـــذه الدراسات ذاتها ، فكان لابد لها من أن تجابه مشكلات كثيرة بعضها لم يجد حلولا حتى الان ، ومن هذه المشكلات تداخل المتغيرات التى ينصب عليهـــا البحث المقـــارن كالعوامل السياســـية والاقتصادية والحضـــارية ، وسرعة تفاعلهـــا وتغييرها مما يحول دون استخراج قواعد عامة ، وانماط ثابتة نســـبيا بحيث يمكن تأكيد رابطـــة السببية ، والتدليل على أن ظاهرة معينة سببها أو ينجم عنها ظاهرة أخـــرى . وصعوبة فهم

التقاليد والأحوال الاجتماعية والسياسية والنظرية السائدة فى الدول المختلفة ، وقلة البيانات والاحصائيات الدقيقة والمنظمة ، وأحيانا عدم توافرها ، وخاصة فى الدول النامية والدول الحديثة الاستقلال ، والتى تعتبر أساسا للمقارنة وان توافرت فان نتائجها لا يمكن الوثوق بها . ومنها أيضا الابتعاد عن الموضوعية التى تتمثل فى احجام الكثير من العاملين فى حكومات الدول المختلفة عن نقد أنظمتهم فى التقارير التى يقدمونها الى المؤتمرات الدولية التى يمكن أن تتوافر لديها حصيلة كبيرة عن هذه الدراسات ، فكان من نتيجة ذلك كله أن تعددت الاتجاهات والأساليب العلمية فى البحث الادارى المقارن ، وحال دون التوصل الى أسلوب قياسى علمى واضح سليم ميدانى ينصب عليه كثير من الدراسات المعاصرة فى الادارة العامة المقارنة ويعتبر الشغل الشاغل لروادها اليوم (١) .

أساليب فى الدراسات المقارنة :

أولا — الأساليب التى سادت الدراسات ابتداء :

على الرغم من المشكلات التى تعترض الدراسات المقارنة فى الادارة العامة والعقبات التى تواجهها ، متمثلة فى القدرة النسبية لمادتها نظرا لحداثتها ، وتشتت الدراسات فى شأنها ، فانها عدت سريعا أحد مجالات الادارة العامة الخطيرة فى نظر العالم والخبير ، لما تميزت به من تقدم ملحوظ فى المعرفة الادارية فى الصعيد المقارن فى الآونة الأخيرة .

ويعزى ذلك الى الاعتبارات العملية والملحة التى أوردناها وكان لها الدور الفعال فى الاهتمام بهذه الدراسات ، مما أدى الى ظهور ثلاثة أساليب ابتداء ، اتسم أولها بالتحديد والوضوح، فى حين اتجه الآخران نحو التطور (٢) .

١ — الأسلوب الايديولوجى — وهو يركز على المبادىء والمثل والعموميات ، ويقوم على تقديم مثل أو نماذج أو البحث عن طريق أفضل للأداء والانجاز، وقد ساد هذا الاتجاه ابان حركة الادارة العلمية .

ومن أمثلة هذه الدراسات ، البحث الذى أجراه Borman B. Eaton عن تاريخ حركة الاصلاح الوظيفى فى بريطانيا بعنوان :
Civil Service in Great Britain : A History of Abuses & Reforms & their bearings upon American Politics.

فى سنة ١٨٨٠ وفى هذا البحث قدم « اتيون » التجربة البريطانية كنموذج يحتذى فى الاصلاح الوظيفى بالولايات المتحدة الامريكية وقتئذ .

وكذلك البحث الذى قدمه سنة ١٨٨٧ « Woodrow Wilson » بعنوان The Study of Public Administration ونشرته وقتذاك مجلة علم السياسة الأمريكية . وثمة أمثلة لدراسات أحدث ، منها الكتاب الذى أصدره سنة ١٩٣٠ Leonard D. White حيث عرض لنماذج من نظم التوظف فى عدة دول بعنوان :
The Civil Service in the Modern States

٢ — الأسلوب الوصفى — ويركز على حالة وحيدة يعالجها من الناحية التاريخية ، أو يعنى بحالة ادارية واحدة معينة أو دولة بمفردها .

ومن أمثلة هذه الدراسات البحث الذى أجراه الأستاذ (مورو برجر) أستاذ علم الاجتماع بجامعة برنستون الأمريكية عن التكون الاجتماعى للبيروقراطية فى مصر ، وخاصة طبقة كبار الموظفين وأصدره سنة ١٩٥٧ بعنوان :
Modern Egypt Bureaucracy and Society in

٣ — الاسلوب التجريدى — ويعنى بوضع قواعد واستخلاص الأصول العامة ، بغض النظر

---

(١) دكتور عبد الكريم درويش ودكتورة ليلى تكلا — أصول الادارة العامة — مكتبة الانجلو المصرية . القاهرة سنة ١٩٦٨ . ص ١٥٦ .

(٢) F.W. Riggs : «Trends in the Comparative Study of Public Administration, (I.R.A.S., Vol. XXVIII, 1962).

عن التفاعل والتأثير المتبادل بين الايكولوجية (١) (البيئة) المحلية وبين الادارة العامة . ولكن مع تقدم دراسة الادارة العامة بدا واضحا عدم سلامة التحويل على تلك الأساليب وحدها فى الدراسات المقارنة للادارة العامة . وان كانت لا تزال تحتفظ بوجودها لأسباب ، منها أن ما يستند عليه الأسلوب الايديولوجى من أصل عام واحد مثل (الكفاية) أو (الصالح العام) لا يمكن أن يعتبر أساسا فى التزود بتوجيهات كافية واضحة فى العمل ، كما أن الأسلوب الوصفى بحد ذاته ينضوى تحته استخلاص العموميات والقواعد والفروض التى تحدد أصول السلوك ، وأوجه الارتباط بين المتغيرات، وبذلك يجمع تحت منطوياته أسلوبا آخر ، هو الأسلوب التأصيلى ، وبالتالى فان اتباع الأسلوب التجريدى يعنى التطبيق الحرفى لقواعد الأصول العامة من الناحية الشكلية الرسمية فقط ، وليس من الناحية الواقعية الفعلية . ولهذا ظهرت فى أفق الدراسات المقارنة للادارة العامة أساليب أخرى كادت تحل محل تلك الأساليب التى سادت ابتداء أو تتعاون معها .

ثانيا ــ الأساليب الحديثة :

١ ــ الأسلوب التجريبى هو الذى يعنى بالجانب التطبيقى العملى، ويحاول هذا الأسلوب أن يحل محل الأسلوب الأيديولوجى . اذ أنه يقوم على أساس تقديم نظام ادارى معين ، وشرحه كنموذج ادارى جيد للاقتداء به ، فهو يستند على الأبحاث التى يغلب عليها طابع التعميم ، ووضع الأصول والقواعد العامة ، وقد ظهر هذا الأسلوب منذ قيام هيئة الأمم المتحدة وبرنامجها فى الادارة العامة ، حيث ان الباحث من دراسته يحصل على خصائص جيدة لأنظمة عدة ، ومن ثم يجمع توصيات عامة مطلقة تستهدف هذه الجهود الكشف عن الأصول العامة للعمل الادارى .

ومن أمثلة ذلك التقرير الذى يتخذ شكل قائمة استفسارات وأسئلة للاجابة عليها ومعدة بمعرفة لجنة الأمم المتحدة المختصة بمشكلات الادارة

---

(١) الايكولوجية ــ فى أبسط معانيها ــ تعنى دراسة العلاقة بين الطبيعة والانسان ، فهى ليست مجرد وصف بسيط للظروف البيئية وأثرها فى تحديد أوجه النشاط البشرى وبخاصة فى مجال الحياة الاقتصادية ، مثل مباشرة أعمال معينة بالذات تهيىء الظروف الجغرافية لقيامها . وانما الامريقتضى فى مجال دراسة النسق الايكولوجى تتبع العلاقات المتبادلة بين الانسان والبيئة العامة ، وأثر هذه العوامل البيئية فى الانسان والنظم المختلفة ، من اقتصادية وسياسية ودينية وغيرها .

فكلمة ايكولوجيا ــ مشتقة من أصل يونانى معناه (بيت)أو ملجأ ، ولكن فى المعنى اليونانى فان اللفظ لا يقتصر على المسكن ، بل وأيضا على الاشخاص الذين يقيمون فيه ، والمناشط اليومية التى يقومون بها من أجل العيش .

ولقد أدخلت كلمة ايكولوجى Ecology لاول مرة الى العلوم البايولوجية على يد عالم الاحياء الالمانى أرنست هيكل Erniest Heeckel فى عام ١٨٦٩ ، للاشارة الى العلاقات المتبادلة بين النباتات والحيوانات التى توجد معا فى بيئة طبيعية معينة . ولكن استخدام النهج الايكولوجى فى مجال العلوم الانسانية لم يظهر الا فى أوائل القرن العشرين فى أعمال عالم الاجتماع الامريكى تشارلس جالبن Charles Galpin فى كتابه عن التشريح الاجتماعى لاحد المجتمعات المحلية الزراعية Social Anatomy of an Agrarian Community سنة ١٩١٥ . بيد أن جالبن لم يستخدم صراحة كلمة (ايكولوجية) . الا أنه فى دراسته للاسر القروية التى تعيش فى احدى مقاطعات أمريكا ، وهى الدراسة التى يشتمل عليها ذلك البحث ، كان قد أوضح فى تبيان العلاقات المتبادلة بين الناس والبيئة بطريقة تحليلية فيها كثير من العمق والفهم ، ثم عبر عن هذا كله فى طريقة عامة تبين أنواع الانشطة وتوزيعها فى مختلف المناطق ، وكان غرضه من ذلك أن يدلل على أنه فى كل مجتمع من المجتمعات الانسانية يوجد ما يسميه بالمناطق الطبيعية Natural Areas التى تظهر تلقائيا نتيجة لتوافر ظروف ايكولوجية معينة . وان كل منطقة من هذه المناطق تتطلب نوعا أو أنواعا من النشاط الاجتماعى يتلاءم مع هذه الظروف ، ولم يلبث هذا الاتجاه أن انتشر فى كتابات علماء الاجتماع الاخرين فى أمريكا مثل روبرت بارك Robert Park الذى حاول فى العام نفسه سنة ١٩١٥ أن يدلل على أن المدينة ظاهرة طبيعية تنشأ نتيجة لتوافر عوامل طبيعية لا يمكن التحكم فيها ، أو أن لكل مدينة من المدن تنظيمها الخاص بها ، وتنقسم بمقتضاه الى مناطق مختلفة لكل منها نشاطها الخاص ، سواء أكان ذلك النشاط صناعيا أم تجاريا أم مسكنيا ، بل ان لكل منطقة خصائصها الاجتماعية والثقافية التى تطبع حياة أهلها بطابع خاص .

ومثل هذا الاتجاه يظهر فى كتابات بيرجس Burgess الذى يعتبر هو أيضا من أكبر علماء الاجتماع الامريكيين الذين اهتموا بالدراسة الايكولوجية ، وبخاصة مسألة التناظر بين المناطق الطبيعية فى المدينة والظواهر الاجتماعية والثقافية . فالمناطق المتخلفة فى المدينة مثلا هى بطبيعتها مثوى طبيعى للجريمة ، والرذيلة ، والامراض ، والفساد، والتفكك العائلى ، وغير ذلك من السلوك والانحراف .

وأول من تطرق الى الايكولوجية فى الادارة هو الاستاذ جون كوز John Gaus فى بحث له بعنوان :
Reflections on Public Administration

العامة ، طبقا لاتفاقات بين هيئة الأمم واليونسكو .

٢ — الأسلوب التأصيلي : ويتضمن قدرا لا بأس به من الشرح التحليلي ، فهو يعني أساسا الى جانب وصف البناء الاداري بتفسير الظاهرة الادارية موضوع البحث ، فهو يعني بأوجه التماثل والاختلاف في أشكال وتكوين النظم الادارية . كما يعني بوظائف هذه النظم والتغيرات المرتبطة . فهو يعمد الى تطبيق الأسلوب العلمي المطبق في دراسة العلوم الطبيعية في نطاق العلوم الادارية ، ويحاول استخلاص قوانين تحكم الأوضاع الادارية ، وتحدد شروط وظروف تطبيقها ، ويعالجها من زاويتها الاجتماعية البحتة . ومن احسن الأمثلة على ذلك ما أجراه الاستاذ (مروبرجر) أستاذ علم الاجتماع بجامعة برنستون الأمريكية عن التكوين الاجتماعي للبيروقراطية في مصر ، وخاصة طبقة كبار الموظفين ، واصدرها سنة ١٩٥٧ ، ويمكن مقارنتها بالدراسات الاجتماعية التي أجراها العلماء عن البيروقراطية الأمريكية ، ولهذا فان هذا الأسلوب يقوم على تأصيل المسائل ، واستخلاص القواعد ، بدلا من الأساليب الوصفية .

٣ — الأسلوب البيئي : يتميز هذا الأسلوب بكونه من أحدث الأساليب التي ظهرت في الدراسات المقارنة في الادارة العامة ، ويعتمد على الدراسة الشاملة لمختلف الأوضاع والظروف المحيطة بالظاهرة الادارية وتطورها ، فهو يعكس حقيقة التفاعل والتأثير المتبادل بين الادارة العامة وبيئتها المحلية ، فيركز على دراسة العوامل البيئية المحيطة بالمجتمع ، ومدى تأثير هذه العوامل على ادارته العامة . وقد ظهر هذا الأسلوب في بحث للاستاذ John Gaus (١) . بعنوان Reflections on Public Administration حيث دعا فيه الى دراسة الادارة العامة من زاوية البيئة المحلية التي تعيش فيها ، لكي يمكن الوقوف على مدى التفاعل والتأثير المتبادل بينها وبين بيئتها المحلية ، ولكي يأتي تطبيق الأصول والقواعد العامة في الدول الجديدة تطبيقا واقعيا فعليا ، ولكي لا تصطدم بالأوضاع البيئية المحلية والدينية والعائلية والمعيشية السائدة فيها . اذا ما بحثت العوامل البيئية لتلك الدول ، والوقوف على مدى ملاءمة تلك الأصول والقواعد لها .

فالأسلوب البيئي يعني بالدراسة التي تتعرض أساسا الى وصف العناصر المميزة للبيئة ومدى ترابطها بالادارة ، وكيف يمكن لهذه العناصر أن تؤثر على شكلها واجراءاتها — بصفة خاصة — وعلى العملية الادارية بصفة عامة .

ويعتبر الأستاذ رجز Fred W. Riggs من أكبر المتحمسين لهذا الأسلوب الحديث . فهو لا يكتفي بمجرد الدعوة له ، وانما يبرز أهميته الحيوية كضرورة للمستقبل ، فهو يؤمن بأن الدراسة المقارنة للادارة العامة ستظل متسمة بضيق الأفق في جوهرها ما لم تتحول عن طابعها التجريدي الذي يسودها الى الأسلوب البيئي في معالجتها (٢) .

ولعل من مظاهر اهتمامه البالغ بهذا الأسلوب ، ذلك الكتاب الذي أصدره أخيرا بعنوان The Ecology of Public Administration وفي هذا الكتاب يتناول بالدراسة البيئة لثلاثة نماذج ادارية Administrative Models في الولايات المتحدة الأمريكية وتايلند والفلبين ، وهي نماذج تلائم الدول والمجتمعات الزراعية التقليدية ، والدول الصناعية الحديثة والمجتمعات المتطورة Transitional Societies التي نلمسها في الدول الجديدة النامية ، وتعكس هذه الدراسة تجاربه كأمريكي قضى سنتين في جنوب شرقي آسيا يدرس ، ويعلم الادارة العامة في تايلند والفلبين . فيعالج في كتابه هذا التطبيقات الادارية لهذه المناطق المختلفة على نطاق واسع في وضعها البيئي . كما أوضح في مقدمته أهمية هذا الأسلوب بالنسبة للدول الجديدة الحديثة الاستقلال .

---

(1) John Gaus, Reflections on Public Administration; Alabame University of Alabama Press, (1948). P. 9.

(2) F.W. Riggs, The Ecology of Public Administration; Asia Publishing House. Bombay, New Delhi, Madras London New York 1961.

تنظيم الجهاز الإدارى فى اليابان

محمد حسن فتحى

لفتت التجربة اليابانية فى العشرين سنة الماضية أنظار العالم ، اذ أن ما بلغته عمليات التنمية — وبصفة خاصة تنمية الصادرات من معدلات قد فاق كل التقديرات المألوفة . ولاشك أن التعرض لتقييم هذه التجربة يحتاج لدراسة واسعة تتناول الجوانب المختلفة للتغيير فى المجتمع اليابانى عقب الحرب العالمية الثانية ، الا أنه يكاد يكون الاجماع على أن العنصر المرجح للنجاحات التى حققتها اليابان فى مجال التنمية انما يرجع الى الانسان اليابانى نفسه، وما يتميز به من حب للنظام والطاعة وبساطة فى العيش مع تعصب شديد لبلده ، ومع ذلك فان هذه الصفات الطبيعية فى المواطن اليابانى لا تستطيع أن تصنع وحدها المعجزة ، بل لابد من نظام خاص يسيطر ويوجه ويقود . فى هذا المقام الاخير يحدثنا الكاتب عن تنظيم الجهاز الادارى للدولة وفروعه وحدود سلطات كل منها . كما يشير الكاتب اشارة سريعة الى السلطات الاخرى كسلطة العرش الامبراطورى والسلطة التشريعية والسلطة القضائية .

يدير مجلس الوزراء الجهاز الادارى فى اليابان رسميا اذ يشكل مجلس الوزراء والوزارات والأجهزة والهيئات تنظيما واحدا هو المسئول عن كافة أنشطة الدولة ما عدا الأنشطة القانونية والقضائية . ونتيجة لذلك كان من الطبيعى أن الأجهزة والهيئات التى تعنى بالادارة القومية تنظم دستوريا تحت اشراف مجلس الوزراء .

ولما كانت الوزارات لا تغطى كافة مجالات انشطة الدولة لذلك فان الجزء الأكبر من هذه الأنشطة مفوض الى رؤساء الحكومات المحلية مثل المحافظات والبلديات . وفى النطاق الذى ينجز به هؤلاء المحافظون والرؤساء مهام الدولة المفوضة فانه يطلق عليه « أجهزة الدولة » .

وبالاضافة للحكومات المحلية هناك هيئات خاصة أو هيئات حكومية مثل سكك حديد اليابان القومية ، شركة التلغراف والتليفون اليابانية ، الهيئة اليابانية الاحتكارية وهيئات واتحادات أخرى يصل عددها الآن « ١١٢ » أنشئت لتنفيذ أعمال الدولة .وهذه الهيئات الخاصة تخضع لاشراف ورقابة الوزراء عن طريق سلطتهم فى تعيين المديرين والاشراف المالى عليهم وتماثل بعض هذه الهيئات المكاتب الحكومية فى تطبيق اللوائح والقوانين .

وعلى ذلك فان التنظيم الكلى للادارة القومية يغطى مساحة أكبر من تلك التى يغطيها التنظيم الادارى القومى الأصلى الذى يتكون من مكتب رئيس الوزراء والوزارات .

محمد حسن فتحى

مدير عام بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة

١ ـ المسئولية المشتركة لادارة أجهزة الدولة :

ينص دستور اليابان على تخويل اسناد السلطة التنفيذية لمجلس الوزراء .. ومجلس الوزراء نفسه مكلف بعدة أعمال ادارية أصيلة فى الدستور ، فتنص المادة «٧٣» على ان لمجلس الوزراء الاختصاصات التالية :

(أ) تنفيذ القوانين بأمانة .
(ب) تعريف أعمال الدولة .
(جـ) سياسة العلاقات الخارجية .
(د) ابرام المعاهدات .
(هـ) ادارة الخدمة المدنية .
(و) اعداد الميزانية وعرضها على مجلس النواب .
(ز) اصدار قرارات مجلس الوزراء لتنفيذ الدستور والقوانين .

وعلى شمول هذه الاختصاصات الا أنه يصعب القول بأن مجلس الوزراء يمكنه تنفيذ كافة أنشطة الدولة بنفسه .

وتنص المادة ٧٤ من الدستور على أن جميع القوانين وقرارات مجلس الوزراء توقع بمعرفة وزير الدولة المختص وتعتمد من رئيس الوزراء كما تنص المادة ٧٢ على أن رئيس الوزراء يمارس الرقابة والاشراف على مختلف الأفرع الادارية . وبمعنى آخر فان الدستور يفترض سلفا ان وزراء الدولة هم الوزراء المختصون وعلى أن ينشأ تنظيم ادارى مختص يعنى بأعمال الدولة .

وتطبيقا لهذا الدستور فان قانون مجلس الوزراء ينص على أن يقسم الوزراء فيما بينهم الأعمال الادارية وتكفل كل منهم بقدر معين منها فى حدود اختصاصه كوزير مختص .

وتنص المادة ٣٥ من قانون تنظيم الحكومة القومية بأن رئيس الوزراء وكل وزير فى وزارته طبقا لقانون مجلس الوزراء يكون مسئولا ورقيبا على الأعمال الادارية المتعلقة بوزارته . وهذه الأعمال الادارية لا تعدو مجال الادارة العامة التى يظهرها مجال اختصاصات وسلطات الأجهزة الادارية المماثلة التى يحددها القانون . وعموما فكل قانون تأسيسى فيه جزء يسمى « واجبات الوزارة » وفيه يبين واجبات كل وزارة مشروعة تفصيلا بقصد تسهيل تعاملها مع الجماهير التى تهتم بأنظمة الدولة .

وفى الواقع فان كل وزير مختص له مسئولية ادارية فى كل مجال من الحكومة الوطنية لا يدلى بما له من سلطات عند التعامل فى مجال أعماله التخصصية من خلال سلطته الشرعية . وفى كثير من الحالات نجد ان رئيس الوزراء أو أحد الوزراء المختصين ليس له سلطة لتنفيذ الأعمال التى هو بصدد الاشراف والرقابة عليها . وعلى سبيل المثال ، وزير المالية له مسئولية ادارة الضرائب القومية ولكن ليس لديه السلطة لفرض اى نوع من الضرائب على المواطنين ولكن السلطة من شأن رئيس مكتب الضرائب .

والاختصاص المركزى لمجلس الوزراء هو التنسيق الذى يضمن توحيد الادارة الحكومية المنفذة بمعاونة الأفرع الادارية المختلفة .

وهذا هو السبب فى أن الدستورر يمنح رئيس الوزراء الذى يمثل مجلس الوزراء ، ممارسة الرقابة والاشراف على الأفرع الادارية المختلفة . فان قانون مجلس الوزراء ينص على أن هذه السلطة ينبغى أن تمارس متمشية مع السياسات التى سبق اقرارها فى اجتماعات مجلس الوزراء ، وأن رئيس الوزراء يجرى المشاورة فى اجتماعات المجلس ويعطى القرار فى أى نقطة فيها خلاف من الناحية القانونية بين الوزراء المختصين .

وقد يوقف رئيس الوزراء التدابير أو الأوامر لأى مكتب ادارى والتى تتعلق بعمل مجلس الوزراء . وهذه السلطات لرئيس الوزراء مطلوبة لتأمين سلامة ووحدة الادارة القومية .

٣ — مجلس الوزراء :

(أ) تنظيم مجلس الوزراء :

— يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء رئيسا له ، ١٩ وزير للدولة (الدستور مادة ٦٦ (أ)) ، وقانون مجلس الوزراء مادة ٢ (أ) والوزارات والأجهزة التى يشرف عليها الوزراء هى :

١ — مكتب رئيس الوزراء .
٢ — وزارة العدل .
٣ — وزارة الخارجية .
٤ — وزارة التعليم .
٥ — وزارة الصحة والرفاهية .
٦ — وزارة المالية .
٧ — وزارة الزراعة والغابات .
٨ — وزارة التجارة الدولية والصناعة .
٩ — وزارة النقل .
١٠— وزارة البريد والتليفونات .
١١— وزارة العمل .
١٢— وزارة التشييد .
١٣— وزارة الداخلية .

— جهاز الشئون الادارية .
— جهاز تنمية هوكايدو .
— جهاز الدفاع .
— جهاز التخطيط الاقتصادى .
— جهاز العلوم والتكنولوجيا .
— جهاز البيئة .
— وكالة الأمن العام القومية .
— وكالة التنمية الاقليمية لرأس المال القومى .
— مدير عام مكتب رئيس الوزراء .

ويلاحظ أن بعض وزراء الدولة يرأس اثنين أو أكثر من هذه المكاتب .

ويختار رئيس الوزراء من بين أعضاء مجلس النواب وبترشيح من المجلس (مادة ٦٧ من الدستور) .

ويعين الامبراطور رئيس الوزراء الذى رشحه مجلس النواب (مادة ٦ من الدستور) ويعين رئيس الوزراء الوزراء ويعزلهم . ويختار معظمهم من اعضاء مجلس النواب ونوابه . ويجب ان يكون رئيس الوزراء والوزراء من المدنيين . ويمكن لرئيس الوزراء عزل الوزراء . وهذه السلطة فى العزل هى القاعدة التى تحفظ سلامة ووحدة مجلس الوزراء .

(ب) ادارة مجلس الوزراء :

اجتماعات المجلس :

يقوم مجلس الوزراء بممارسة اختصاصاته خلال اجتماعاته (قانون المجلس مادة ٤ (أ)) وتتكون سكرتارية المجلس من :

— رئيس سكرتارية لمجلس الوزراء (يشغله وزير دولة) .

— نواب رئيس سكرتارية مجلس الوزراء (يحضرون الاجتماعات ولكن لا يشتركون فى اتخاذ القرار) .

ولا توجد هناك قواعد مكتوبة تنظم عملية اجتماعات مجلس الوزراء . وحاليا يجتمع مجلس الوزراء كل يوم ثلاثاء ويوم جمعة .

وأحيانا يتم اتخاذ القرار بالتمرير على أعضاء المجلس .

وبما أن مجلس الوزراء ، عند ممارسته لسلطته التنفيذية يكون مسئولا بأجمعه أمام مجلس النواب فان من المفروض أن يكون قراره باجماع الآراء . ورغبة فى ضمان الاجماع على الآراء فان رئيس الوزراء له الحق فى تعيين وعزل الوزراء .

وكقاعدة فان الموضوعات ترفع الى لجنة نواب الوزراء قبل عرضها على اجتماع مجلس الوزراء . وتعقد لجنة نواب الوزراء أيام الاثنين

والخميس أى الأيام السابقة لاجتماعات مجلس الوزراء . وهذا العرف السائد هو أهم استنباط للتنسيق بين الأفرع الادارية .

(ج) الوحدات الفرعية لمجلس الوزراء :

سكرتارية المجلس :

وتختص بالآتى :

— ترتيب الأجنــدة .

— التنسيق الواجب للمحافظة على سلامة السياسات .

— تجميع وبحث المعلومات .

المكتب القــانونى :

ويختص بالآتى :

— مراجعة اللوائح ومشروعات القوانــين وقرارات مجلس الوزراء والمعاهدات .

— اعطاء الاستشارات والفتاوى القانونيــة لمجلس الوزراء ولرئيس الوزراء والوزراء .

مجلس الدفاع القومى :

ويختص بالآتى :

— مناقشة المسائل الهامة التى تتعلق بالدفاع القــومى .

— يعتبر مجلس وزراء داخلى ، أعضاؤه هم رئيس الوزراء ووزير الخارجيــة ووزير المــالية ومدير عام جهاز الدفاع والوزير رئيس جهــاز التخطيط الاقتصادى .

هيئــة الأفراد القومية :

ولقد أنشئت هذه الهيئة لتأمين حيــاد الخدمة المدنية طبقا لقانون الخدمة المدنية وهى تحت الاشراف العام لمجلس الوزراء .

٤ — الوحدات الادارية القومية وبناؤها التنظيمى :

يقسم قانون التنظيم الحكومى القومى الوحدات الادارية الى :

— مكاتب على مستوى الوزارات .

— وزارات .

— أجهــزة .

— وكالات .

والسبب الرئيسى فى هذا القانون هو ايجاد معيار للبناء التنظيمى لهذه الأجهزة . والوحدات الأساسية الادارية هى المكاتب التى على مستوى الوزراء والوزارات .

أما الأجهزة والوكالات فهى ليست على نفس المستوى السابق . ولكنها تنشأ كأجهزة خارجية عن الوزارات والمكاتب على مســتوى الوزارات تحت اشرافها .

وفى الحقيقة لا يوجد سوى مكتب واحد على مستوى الوزارة وهو مكتب رئيس الوزراء .

ولكل وزارة نائب وزير برلمانى ماعدا وزارة المالية ، وزارة الزراعة والغابات ، وزارة التجارة الدولية والصناعة ، ولكل منها نائبان . ونائب الوزير البرلمــانى يساعد الوزير ويشــترك فى تخطيط السياسات وبرمجة التخطيط ويعــرف المسائل السياسية وينفذ قرارات الوزير ويمارس اختصاصات الوزير أثناء غيابه .

ولكل وزارة نائب وزير ادارى يساعد الوزير فى حفظ النظام فى الوزارة ويشرف على أعمــال المكاتب والأقسام ، والأجهزة الملحقة ، والأفرع المحلية . ولمكتب رئيس الوزراء مدير عام واثنان مساعدان للمدير العام ويشغل منصب مدير عام المكتب وزير دولة .

وكما ذكر سابقا فان الأجهزة والوكالات تنشأ كوحدات مستقلة لجهــة فى مستوى وزارة أو وزارة . ولكن فى حالات الضرورة القصوى فان الوكالة أو الجهاز يمكن وضعه فى جهاز أو وكالة يرأسها أحد وزراء الدولة .

وينشأ الجهاز عندما يكون هناك قدر كبــير من الأنشطة التى تمارسها الوزارة تختلف عن باقى العمل ، ويعنى بأمرهــا رئيس (مستقل

عن الوزير) لضمان الكفاءة فى العمل .

وتنشأ الوكالة ، عندما تعترض رقابةواشراف الوزير انجاز أهداف عمل معين ويمكن انجاز هذا العمل بطريقة أفضل دون اشراف ورقابة الوزير المباشرة . وهذه الوكالات هى :

— وكالة التجارة والتسويق .
— وكالة الأمن القومى العام .
— وكالة تنسيق الأراضى .
— وكالة التنمية الاقليمية لرأس المال القومى .
— الوكالة الادارية للاختيار القومى .
— وكالة سلامة التحقيق العام .
— وكالة حفظ التراث الخاص .
— وكالة علاقات العمل للبحريين .
— وكالة علاقات العمل المركزية .
— وكالة علاقات العمل للهيئات العامة والمشروعات القومية .

ويسمى رئيس الجهاز « المدير العام »ويسمى رئيس الوكالة بالرئيس .

ولا يمكن لرؤساء هذه الأجهزة والوكالات اقتراح اللوائح أو مشروعات القوانين أو أوامر مجلس الوزراء مباشرة للمجلس أو اصدار أى قرارات وزارية . وفيما عدا ذلك فان الجهاز أو الوكالة يتمتع بكافة صلاحيات الوزارة تقريبا .
للجهاز « نائب مدير عام » الا اذا كان يرأس الجهاز وزير دولة فان نائبه يكون « نائب وزير ادارى » ، وفيما يلى هذه الأجهزة :

— جهاز شئون القصر الامبراطورى
مكتب رئيس الوزراء
— جهاز الشئون الادارية
مكتب رئيس الوزراء — رئيسه وزير دولة
— جهاز تنمية هوكايدو
مكتب رئيس الوزراء — رئيسه وزير دولة
— جهاز الدفاع
مكتب رئيس الوزراء — رئيسه وزير دولة
— جهاز التخطيط الاقتصادى
مكتب رئيس الوزراء — رئيسه وزير دولة
— جهاز العلوم والتكنولوجيا
مكتب رئيس الوزراء — رئيسه وزير دولة
— جهاز تسهيلات الدفاع الادارية
جهاز رئيس الوزراء — جهاز الدفاع .
— جهاز البيئة
جهاز رئيس الوزراء — رئيسه وزير دولة
— جهاز اقليم كيناوا الشمالية
جهاز رئيس الوزراء
— جهاز سلامة التحقيق العام
وزير العدل
— جهاز الضريبة الادارى
وزارة المالية
— جهاز التأمين الاجتماعى
وزارة الصحة والرفاهية
— جهاز الغذاء
وزارة الزراعة والنباتات
— جهاز الغابات
وزارة الزراعة والغابات
— جهاز الأسماك
وزارة الزراعة والغابات
— جهاز الرخص والاقتراعات
وزارة التجارة الدولية والصناعة
— جهاز المشروعات الصغيرة
وزارة التجارة الدولية والصناعة
— جهاز التأمين البحرى
وزارة النقل
— جهاز التحقيق فى الحوادث البحرية
وزارة النقل
— جهاز الأرصاد الجوية
وزارة النقل
— جهاز الدفاع ضد الحرائق
وزارة الداخلية

ويتم انشاء أو الغاء مكتب رئيس الوزارة ، أو وزارة ، أو جهاز أو وكالة بقوة القانون .

وتشغل كل وحدة ادارية تدرجا هرميا يرأسه الوزير أو الرئيس أو المدير العام . ويقسم قانون تنظيم الحكومة القومى البناء التنظيمى الداخلى الى ٣ مجموعات :

(أ) الأقسام الفرعية الداخلية :

— فى مكتب رئيس الوزراء : سكرتارية — مكتب — ادارة .

— فى الوزارة : سكرتارية — مكتب — ادارة
— فى الجهاز (رئيسه وزير) : سكرتارية — مكتب — فى جهاز (رئيسه ليس وزيرا) : سكرتارية — ادارة .

— **السكرتارية** : هى تنظيم استشارى وهى أساسا تعنى بالأرشيف والوثائق ، والميزانية ، والاستشارة ، والعلاقات العامة والاحصاء ، والتحقيقات ... الخ . من خلالها تراقب وتنسق الأنشطة للمكاتب والادارات المختلفة .

— أما المكاتب أو الادارات فهى عبارة عن تنظيم خطى يعنى مباشرة بالواجبات للوحدة الادارية .

— الأقسام :

وتنشأ فى السكرتارية والمكاتب وانشاؤها أو الغاؤها يكون بقرار من مجلس الوزراء .

(ب) مكاتب الأفرع المحلية :

وتنشأ بالقانون لرعاية جزء من الوحدات الادارية فى الأماكن الواقعة خارج الرئاسات . وهناك مشكلات بالغة الأهمية فى مكاتب الأفرع المحلية منها تفويض السلطات اليهم.فهى مشكلة من وجهة نظر تنظيم الادارة الحكومية . وقد أشير الى أن سوء الادارة فى المكاتب الفرعية المحلية غالبا ما يسبب مشكلات مثل ازدواج الاشراف ، ومضاعفة الشئون الادارية،والنقص فى الادارة الديمقراطية .

(ج) المنظمات الملحقة :

هناك انواع كثيرة من المنظمات التى تنشأ للمادة ٨ من قانون تنظيم الحكومة الفرعية وأهم نوع من هذه التنظيمات هو المجلس الاستشارى.

وقد أنشأت الحكومة القومية مجالس استشارية كوسيلة للحصول على المعلومات من خبراء فى مختلف المجالات ، لتأمين عدالة الادارة ، ولضبط الرغبات المتعارضة وللتنسيق بين مختلف مجالات الادارة . وانه لمن المفيد للحكومة أن تتمشى مع التنمية الاجتماعية والاقتصادية والعلمية .

وقد أشير الى أن هناك ميلا لاستغلال هذه المجالس بواسطة الاداريين المختصين للتهرب من المسئولية الحقيقية الملقاة على عاتقهم .

٥ — المحافظ (أو العمدة) كجهاز دولة :

(أ) كما ذكر من قبل ، فان بعض أعمال الدولة تنفذ بمعرفة المحافظ أو العمدة تحت اشراف وتوجيه الوزير المختص . (قانون الحكم المحلى مادة ١٥٠) . كما أن أعمال الدولة التى تقع على عاتقه محددة فى قانون الحكم المحلى (مادة ١٤٨) وقد يلجأ الوزير المختص الىتوجيه انذار للمحافظ (أو العمدة) اذا فشل فى اتخاذ الاجراءات الصحيحة بالرغم من تحذير الوزير المختص (مادة ١٤٥) . وفيما يلى نص بعض المواد الموضحة لذلك :

المادة ١٥٠ :

ينفذ المحافظ أو رئيس المدينة (العمدة) الأعمال الادارية تحت اشراف وتوجيه الوزير المختص أو المحافظ .

المادة ١٤٦ :

(أ) اذا وجد الوزير المختص أن أى محافظ قد تعدى على القانون أو القرارات الوزارية أو تهاون أو تراخى فى ادارة أو تنفيذ أعمال الدولة فى نطاق سلطاته فانه يبادر بانذار ذلك المحافظ كتابة حتى يأخذ الاجراءات الصحيحة فى مثل هذه الحالات فى الوقت الذى يحدده .

(ب) اذا امتنع المحافظ الذى وجه اليه الانذار عن اتخاذ الاجراءات الصحيحة وفى الوقت المحدد فقد يلجأ لوزير المختص الى اقامة دعوى عليه فى المحكمة العليا لانذاره .

(ج) بمجرد اقامة الدعوى يبلغ الوزير المختص المحافظ بهذه الواقعة .

(د) تستدعى المحكمة العليا التى رفعت بها هذه الدعوى كلا الطرفين فى تاريخ الاستجواب الذى يعقد خلال ١٥ يوما من تاريخ قبول الدعوى .

(هـ) اذا رأت المحكمة العليا أن الدعوى المرفوعة من الوزير المختص مقبولة فانها تصدر انذارا كتابيا للمحافظ تأمره باتخاذ الاجراءات الصحيحة فى وقت محدد .

(ز) اذا امتنع المحافظ عن الاذعان لمثل هذا الاعلام القضائى فى الوقت المحدد فيعود الوزير المختص الى رفع دعوى أخرى فى نفس المحكمة العليا التى تستدعى كلا الطرفين خلال ١٠ أيام لاستجواب آخر .

(ح) متى اتخذ قرار حاسم فان الوزيرالمختص قد يتولى بنفسه اتخاذ الاجراءات الصحيحة على حساب المحافظ المخطىء .

(ط) وقد يعزل رئيس الوزراء مثل هذا المحافظ اذا اتخذ قرار حاسم فى الفقرة (ز) .

(ى) حتى اذا اتخذ قرار حاسم فى الفقرة (ز) فللمحافظ أن يرفع دعوى فى نفس المحكمة العليا لالغاء قرار رئيس الوزراء بعزله (الفقرة ط) اذا اثبت أنه قد أذعن للقرار (الفقرة هـ) .

(ك) يكون القرار طبقا للفقرة (هـ أو ز) . متمشيا مع قواعد المحكمة العليا .

(ل) لا يكون للاستئناف تحت شروط الفقرة السابقة قوة التعطيل (لا يترتب عليه وقف التنفيذ) .

(م) اذا وجد المحافظ أن رئيس المدينة أو القرية قد تعدى على القانون أو القرارات الوزارية أو الحكومية أو تهاون فى ادارة أو تنفيذ أعمال الدولة فى نطاق سلطاته فانه يقوم بانذاره أو اقامة دعوى ضده فى محكمة الحى وتتبع معه باقى الاجراءات السابقة .

(ن) يصبح المحافظ أو العمدة المعزول طبقا للفقرة (ط) أو الفقرة السابقة غير صالح للعمل فى أى مكتب من مكاتب الدولة الملحقة بالمحافظات بمستوياتها المختلفة،أو أى مكتب عام من المكاتب المحلية العامة لمدة سنتين من تاريخ عزله .

(س) أى اعتراض على العزل طبقا للفقرة (ط) أو (م) يجب أن يقدم خلال فترة ثلاثين يوما من تاريخ الاخطار .

حكومة اليابان

الامبراطور :

لا توجد لدى الامبراطور الذى يعتبر رمزا لليابان ويمثل شعبه أى سلطات فيما يتعلق بالحكومة ، ولكنه يصدر القوانين فى الموضوعات المتعلقة بالدولة بمشورة وموافقة مجلس الوزراء مثل تعديل الدستور والقوانين وقرارات مجلس الوزراء والمعاهدات ودعوة المجلس العام وحل مجلس النواب واعلان الانتخابات العامة لأعضاء المجلس العام والتصديق على تعيين وعزل الوزراء .. الخ واعتماد أوراق السفراء والوزراء ومنح الشرف واستقبال السفراء الأجانب والوزراء .

وهو يعين أيضا رئيس الوزراء ورئيس القضاة للمحكمة العليا المرشحين بمعرفة مجلس النواب والوزراء على التوالى .

وقد يلزم التنويه .. بأن مركز الامبراطور بعد الحرب فى اليابان أصبح يختلف عما كان عليه قبل الحرب عندما كان الامبراطور منبع السلطة .

والعرش الامبراطورى وراثى من الآباء للابناء .

مجلس النواب :

يتكون مجلس النواب فى الواقع من مجلسين هما مجلس ممثلى الشعب ومجلس المستشارين

وهو أعلى سلطة فى الدولة ، والجهة الوحيدة التى تصدر قوانين الدولة .

ويتكون مجلس ممثلى الشعب من ٤٩١ عضوا ينتخبون مباشرة من الشعب من ١٢٤ دائرة من ضمنها أوكيناوا (عادة من ٣ الى ٥ اعضاء عن كل دائرة) ومدة العضوية لممثلى الشعب اربع سنوات ولكنها تنتهى فى حالة حل المجلس قبل نهاية الدورة الكاملة .

ويتكون مجلس المستشارين من ٢٥٢ عضوا ينتخبون أيضا من الشعب منهم ١٠٠ من الدوائر الشعبية ، ١٥٢ من الـ ٤٧ محافظة متضمنة أوكيناوا . (من ٢ — ٨ أعضاء لكل محافظة) والمدة لأعضاء مجلس المستشارين هى ٦ سنوات ويعاد انتخاب نصف العدد ثلاث سنوات .

والتصويت مكفول للجميع ولا يوجد أى تميز بسبب الأصل أو العقيدة أو الجنس أو الحالة الاجتماعية أو العائلية أو التعليم أو الملكية أو الدخل .

ويبدأ مجلس النواب دورته العادية لمدة ١٥٠ يوما من منتصف ديسمبر كل عام ويمكن أن تمتد لمدة واحدة فقط ويمكن لمجلس الوزراء أن يطلب عقد جلسة غير عادية كلما تطلب الأمر ذلك .

ولكل من المجلسين سكرتارية ومكاتب قانونية ملحقة به .

ولكل من المجلسين نفس السلطات ولكن فى بعض الحالات الاستثنائية يكون لقرار ممثلى الشعب الأسبقية على مجلس المستشارين .

مجلس الوزراء :

تقتصر السلطة التنفيذية على مجلس الوزراء الذى يتكون من رئيس الوزراء وتسعة عشر وزيرا للدولة (متضمنا أربعة وزراء بدون وزارة ورئيس سكرتارية مجلس الوزراء ومدير مكتب رئيس الوزراء) وكلهم — مجتمعين — مسئولون أمام المجلس .

ويقدم المجلس استقالة جماعية عندما يصبح منصب رئيس الوزراء شاغرا أو عندما تنعقد دورة الانعقاد الأولى بعد الانتخابات العامة لأعضاء مجلس ممثلى الشعب .

واذا ما طرح مجلس ممثلى الشعب اقتراحا بسحب الثقة أو اعترض على الثقة بالحكومة فيلتزم أيضا أن يقدم مجلس الوزراء استقالة جماعية . الا اذا حل المجلس خلال عشرة أيام .

ويلزم أن يكون رئيس مجلس الوزراء مختارا من اعضاء مجلس النواب وهو يعين الوزراء ويعزلهم . وعندما يمثل رئيس الوزراء مجلس الوزراء فانه يعرض المطالب على المجلس ويقدم له التقارير عن الأعمال العامة والعلاقات الخارجية ويمارس الاشراف على مختلف الأفرع الادارية .

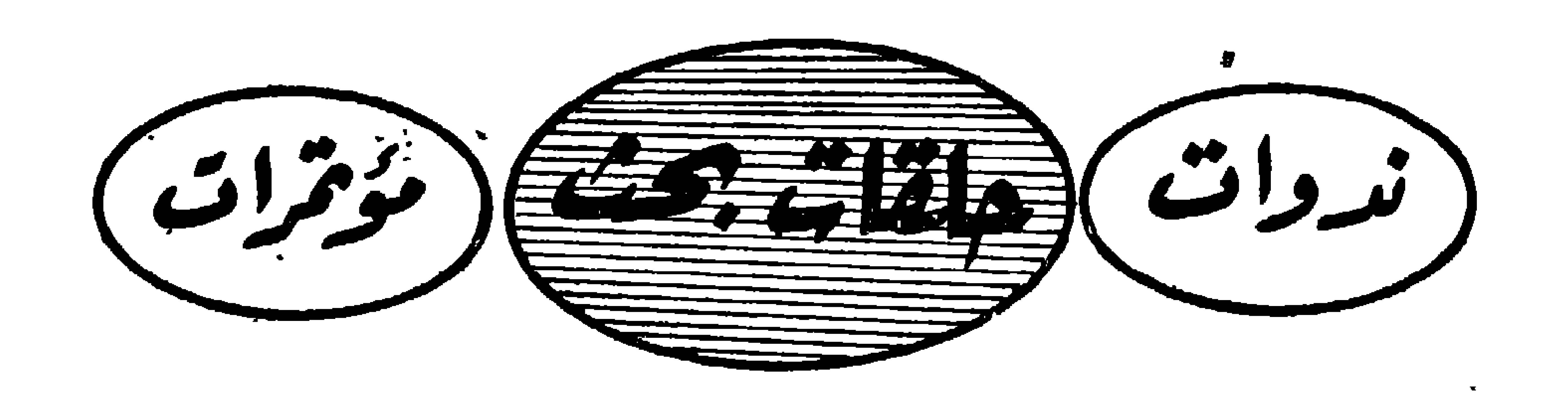
ويتضمن مجلس الوزراء مكتب رئيس الوزراء أو اثنتى عشرة وزارة وكذا سكرتارية مجلس الوزراء والمكتب القانونى وهيئة الأفرادالقومية ومجلس الدفاع الوطنى .

ويوجد مجلس للمحاسبات ويتكون من ثلاثة مراقبين مستقلين طبقا للدستور .

السلطة القضائية :

كل السلطة القضائية مخولة للمحكمة العليا وكذا فى المحاكم الأدنى مثل المحاكم العاليةومحاكم الاحيار ومحاكم العائلات والمحاكم الجزئية .

ولا يمكن انشاء محاكم غير عادية ولا يمكن لأى تنظيم فى السلطة التنفيذية أن يكون له سلطة قضائية نهائية وقضاة المحكمة العليا ، فيما عدا القضاة الذين يعينهم الامبراطور ، يعينون بمعرفة مجلس الوزراء وكذا قضاة المحاكمالأدنى ولكنهم يختارون من كشف معد بمعرفة المحكمة العليا .



مؤتمر التخطيط القومى الشامل

عقدت برامج القادة الاداريين فى الفترة من ٣٠ سبتمبر الى نهاية نوفمبر ١٩٧٢ مؤتمرها الأول للبحوث هذا العام حول موضوع «الأبعاد الادارية للتخطيط القـومى الشامل» وقد تناولنا فى عدد سابق من المجلة دواعى اختيار هـذا الموضوع مجالا للدراسة بالمؤتمر والجهود التى بذلت للاعداد له . وعلى ذلك نتناول فى هـذا العدد من المجلة ملخصا بأهم توصيات المؤتمر واتجاهات هذه التوصيات .

وقد لاحظ المؤتمـر ــ بادىء ذى بدء ــ أن نظام التخطيط القومى الشامل الذى التزمت به الدولة كمنهج حتى رددتـه الوثائق الأساسية الثقافيـة وآخرها برنامج العمـل الوطنى أمر مستهدف لا يمكن توفير جميع مقوماته فى مدى قريب وانما يتطلب الأمر وقتا طويلا يتم فى خلال تطبيق هذا الأسلوب تدريجيا . ولتحقيق الوصول الى هذا النظام فقد أوصى المؤتمر بالآتى :

أولا ــ فيما يتعلق بالسياسات القومية للتنمية :

الاسراع فى تشكيل المجالس القومية المتخصصة مع توضيح ما اذا كان دورها يقتصر على رسم السياسية العامة أم ان لها دورا فى دراسـة الخطط ومتابعة تنفيذها ، مع ضرورة توضيح العلاقة بـين هذه المجالس القوميـة والمجالس النوعية والهيئات العاملة فى مجال التخطيط .

اشراك القاعدة الجماهيرية فى رسم السياسات عن طـريق المجالس الشـعبية بالمحافظـات والتنظيمات السياسية والنقابية والمهنية .

أن تنطوى السياسات القومية على مؤشرات كافيـة تحـدد اتجاهات التنميـة فى المستقبل ومجالاتها وأولوياتهـا ، على أن تعـلن هـذه السياسات لكافة الأجهـزة الرسمية والشعبية والجماهيرية بوسائل الاعلام المناسب .

اتاحة الوقت الكافى لتطبيق السياسات القومية للتنميـة حتى يتضـح عمليا متطلبات التغيـير واتجاهاته على أن يكون هذا التغيير مدروسا .

أن تولى السياسات القومية اهتماما خاصا بوضع الأسس الكفيلة بخلق المواطن الصـالح القادر على مسايرة روح العصر .

ثانيا ــ فيما يتعلق بسياسات التخطيط القومى الشامل ــ أوصى المؤتمر بالآتى :

أن تترجم السياسات القوميـة للتنمية الى أهداف قومية تخطيطية تتسم بالوضوح والتحديد والتوازن بين احتياجات التنمية وبين الامكانيات المتاحة والمتوقعة .

أن يتضمن القانون المزمع صدوره فى شـأن طريقة اعداد الخطة النص على اشراك المواطنين فى اعدادها بما يكفل الافادة من آرائهم ، وبالنص على ضرورة الالتزام بالخطة واعتبار الخـروج عليها موضع مساءلة جادة مهما عـلا مستوى الشخص المسئول ، والنص على توضيح حدود اسـتخدام مصادر التمويل الأجنبيـة والأسس الكفيلة بتشجيع المواطنين على الادخار ، واعادة النظر فى النظام الغربى .

مراجعـة التشريعات الصـادرة فى شـأن التخطيط القومى وتعديلها بما يتفق والتنظيمات التى استجدت بعد صدورها مثل القطاع العام والادارة المحلية .

تقسيم الدولة الى أقاليم تخطيطية متـكاملة اقتصاديا واجتماعيا مع وضع تخطيط شـامل للتنمية بهذه الأقاليم .

تعميق دور القطاع الخاص فى وضع وتنفيذ الخطـة القوميـة الشـاملة مما يتطلب حصرا لامكانيات هذا القطاع ، واتخاذ الوسائل الكفيلة بتوجيهه ، وتوفير الضمانات اللازمة للقيـام بدوره .

أن تتضمن الخطـة القومية الشاملة خطـة فرعية للاصلاح والتنمية الادارية تستهدف توفير جهاز ادارى على مسـتوى عال من الـكفاءة والصلاحية بما يهيىء له القدرة على تنفيذ خطة التنمية .

الاهتمام بتنمية الوعى التخطيطى بالوسائل المناسـبة لتعـديل المنـاهج الدراسـيـة ، ومشاركة من أجهزة الاعلام ، واسهام ايجابى من الاتحاد الاشتراكى .

ثالثا ــ فيمـا يتعلق باعداد الخطة القوميـة الشاملة ــ أوصى المؤتمر بالآتى :

ضرورة أجراء مسح وحصر الموارد المتاحة ؛ على أن يتم هـذا الحصر مرحليا طبقا لبرنامج زمنى محدد توضح فيه أولويات .

وضع نظام محاسبى موحد لوحدات الجهاز الادارى يكفل توفير البيانات التخطيطية فى وحدات هذا الجهاز .

تطوير البيانات الاحصائية الحالية الى مستوى عال من الـكيف والـدقة والموضوعيـة وذلك بتوضيح الغرض من البيانات ، ومنع الازدواج والتضارب بينها ، وتبسيط أسلوب تجميعهـا وضبط التوقيتات الزمنية التى تستغرقها .

تحـديد الأهداف التخطيطية تحـديدا منطقيا يستند على أساس من الاحصاءات والدراسات التى تراعى القـدرة الحقيقية للنمو والقوانـين الاقتصادية العامة .

ضرورة وضوح الأهداف التخطيطية لدى كل من المخطط والمنفذ والمتابع وذلك على المستويات المختلفة بما يضمن حسن المشاركة فى اعـداد الخطة وتنفيذها .

تحديد مضمون الاطار العام للخطة والمراحل التى تمر بها ، وتوضيح المفاهيم الأساسية فى اعداد الخطة .

اعادة النظر فى قانون المؤسسات بمـا يتفق ودور المؤسسة والوحدة الاقتصادية فى مجـال التخطيط بتخويل المؤسسة سلطة تحريك رؤوس الاموال بين وحداتها بما يسمح لها باقراض بعض الوحدات بفائض وحدات أخرى .

تأكيد اهمية دراسة المشروعـات فى اعـداد الخطة على ضرورة تكامل هذه الدراسة وتسلسلها على المستويات المختلفة ، وان تصحب المشروعات الانتاجية الرئيسية دراسة لمشروعات الخدمات المكملة لها ، واعداد هذه الدراسات فى وقت مبكر يسمح بارسالها الى أجهزة التخطيط وقت طلبهـا .

دراسة الوسائل البديلة على نطاق واسـع بما يكفل للخطة المرونة الكافية مع التركيز على الوسائل التى تعتمد على رفع الكفاءة الانتاجية ، وتغيير خطوط الانتاج ، وتشغيل الطاقات العاطلة .

الربط بين الخطة المالية بأجزائهـا المختلفـة من موازنة عامة وميزانية نقد أجنبى وخطة ائتمان بما يضمن التنسيق بين مكوناتها ويساعد على ربطها بالخطة العينية .

ضرورة الربط بين الخطـة العينية والخطـة المالية والنقدية ، مع سرعة اعـداد الموازنات التخطيطية ، وضرورة أن يشترك فى لجان مناقشة مشروع الميزانية ممثل لوزارة التخطيط .

وضع واستخدام معايير تمويلية للحسـاب الدقيق لتكاليف المشروعات المدرجة لخطة للقضاء على ظاهرة المغـالاة فى حجم الاسـتثمارات والمساومة .

الاسراع فى تحويل موازنة وحدات الجهـاز الادارى للدولة من موازنة اعتمادات مالية الى موازنة أداء وبرامج .

رابعا — فيما يتعلق بتنفيذ ومتابعة وتقييم الخطة القومية الشـاملة — أوصى المؤتمر بالآتى :

استخدام الأساليب العلمية الحديثة فى تخطيط البرامج الزمنية لتنفيذ المشروعات .

اعتبار قرارات الوحدات الاقتصادية فى مجال وضع برامجها التفصيلية المنفذة للخطة العـامة نهائية دون حاجة الى عرضها على مجالس ادارة المؤسسات .

ضرورة التنسيق بـين القطاعات المختلفة فى تنفيـذ مشروعات الخطة ، ويمـكن اللجوء الى تشكيل لجان مشتركة بـين القطاعات المعنيـة وجهاز التخطيط المركزى ، على أن يكون اعضاء هذه اللجان من ذوى سلطة أصدار القرارات فى قطاعاتهم .

العمل على تبسيط الاجراءات التى تعوق تنفيذ الخطة ، وبوجه خاص فى مجال استيراد مستلزمات الانتـاج .

استخدام جهـات المتابعة والتقييم معـايير ومؤشرات واحدة لقياس الكفاءة الانتاجية ممـا يساعد على تحقيق الربط والتكامل فى عمليـات المتابعـة .

العمل على أن تأخـذ نمـاذج متابعـة الخطة نفس الشكل الخاص بنماذج اعدادها حتى يمكن قياس مدى تحقيق الأهداف بها .

تنظيم انسياب تقارير المتابعة والتقييم بـين جهات المتابعة وفقا لتوقيتات محددة مما يساعد على ادخال التعديلات اللازمة فى الخطط الجارية .

الاستعانة فى تقييم نتائج الخطة بعـدد من المؤشرات التى لا تقتصر فقط على النتائج المباشرة المنظورة والنهائيـة للتنفيذ وانما تتناول الآثار الأخرى للتنفيذ غير المنظورة اقتصاديا .

خامسا — فيما يتعلق بأجهزة التخطيط القومى الشـامل :

أوصى المؤتمر باعادة تنظيم أجهـزة التخطيط فى الدولة على الوجه التالى :

انشاء لجنة عليا للتخطيط القومى برئاسـة رئيس مجلس الـوزراء ، تـكون مهمتها تلقى السـياسات القوميـة واستخلاص الأهـداف التخطيطية منها ثم مراجعة مشروع الخطة بعد اعداده .

انشاء جهاز مركزى للتخطيط فى شكل هيئة تسمى « الهيئة القومية للتخطيط » وذلك محل وزارة التخطيط.على أن يرأس هذا الجهاز رئيس بدرجة نائب رئيس وزراء وتكون مهمته ترجمة الأهداف التخطيطية العامة الى أهداف قطاعية.

انشاء لجان للتنسيق بين القطاعات النوعية.

تحديد نمط تنظيمى موحد للمجالس النوعية والهيئات التخطيطية القطاعية الحالية .

استكمال انشاء لجان التخطيط والمتابعة فى الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة .

وضع نمط تنظيمى موحد لمكاتب التخطيط والمتابعة بالوحدات المختلفة ، مع تحقيق الربط التنظيمى بين الوظائف التخطيطية من احصاء وتخطيط وبحوث ومتابعة وتقييم .

أن تتولى المجالس التنفيذية بالمحافظات التنسيق والتكامل فى عمليات التخطيط الاقليمى.

انشاء وحدات للاحصاء فى المحافظات التى لا توجد بها مثل هذه الوحدات مع انشائها أيضا فى الوحدات الاقتصادية .

وضع دليل للبيانات التخطيطية المطلوبة من مختلف القطاعات والأنشطة ونوعياتها وتبويبها ومدى شمولها ودوريتها .

الربط بين أجهزة التخطيط والمتابعة فى وضع معدلات ومعايير للمتابعة والتقييم وخطة عمل سنوية بأولويات محددة .

تمثيل المسئولين عن أجهزة البحث العلمى فى أجهزة التخطيط على اختلاف مستوياتها .

سادسا — فيما يتعلق بالأفراد العاملين فى التخطيط — أوصى المؤتمر بالآتى .

ادخال المفاهيم والمبادىء الأساسية للتخطيط فى البرامج الدراسية للمدارس والمعاهد والجامعات للمساهمة فى نشر الوعى التخطيطى.

تحويل بعض المدارس الثانوية الى مدارس لاعداد المساعدين الفنيين لمختلف الوظائف والأعمال التخطيطية مثل حفظة ومسجلى البيانات .

انشاء معهد عال للدراسات التخطيطية لاعداد خريجى الجامعات .

وضع حد ادنى لمطالب التأهيل اللازمة فى الأفراد العاملين فى التخطيط .

اسهام القيادات العليا فى الوزارات والمؤسسات فى اعداد الأفراد اللازمين لعمليات التخطيط .

وضع خطة لاشتراك العاملين فى المجال التخطيطى فى برامج تخطيطية وبرامج ادارية .

مراعاة استمرار العاملين الذين يتم تدريبهم على أعمال التخطيط فى العمل بوحدات التخطيط.

انشاء كادر وظيفى خاص للعاملين فى مجال التخطيط على مستوى الدولة وذلك حتى لايتسرب العاملون فى هذا المجال الى وظائف اخرى بعد اكتسابهم خبرة .

مؤتمر الهجرة

تقوم برامج القادة الاداريين حاليا بالاعداد لمؤتمرها الثانى للبحوث هذا العام حول موضوع « ترشيد سياسات الهجرة والاغتراب وربطها بأهداف التنمية » ويهدف المؤتمر الى تنظيم سليم لعمليات الهجرة بما يجعلها استثمارا قوميا للقوى البشرية .

وقد دعت البرامج بعض القرارات المتصلة بالموضوع بوزارات الخارجية ، والداخلية ، والتعليم العالى ، والقوى العاملة بالاضافة الى بعض المتخصصين لتكوين لجنة الاعداد للمؤتمر. وقد خلصت اجتماعات هذه اللجنة الى تشخيص لمشكلات الدراسة بالمؤتمر فى الأبعاد التالية :

أولا — مشكلات تتعلق بمفاهيم وسياسات الهجرة :

اهمها عدم وضوح المقصود بالمهاجر والمغترب والمقيم فى الخارج مما أدى الى تناقض السياسات فى معاملة كل منهم ، وايضا تباين الاتجاهات حول موضوع الهجرة بين اتجاهات مشجعة للهجرة ، واتجاهات معارضة مما أدى الى عدم انتفاع الدولة بها فى عملية التنمية .

ثانيا — مشكلات تتعلق باجراءات الهجرة :

أهمها تعدد الجهات المتصلة بموضوع الهجرة وعدم التنسيق بينها بما يؤدى الى الازدواج فى بعض الاجراءات وكثرة المستندات والأوراق الرسمية التى تطلب لاستيفاء اجراءات الهجرة. كل ذلك أدى الى تعقد وطول اجراءات الهجرة وكثرة الأعباء المالية التى يتحملها طالب الهجرة.

ثالثا — مشكلات تتعلق بالمهاجر :

أهمها أسباب هجرته الى الخارج سواء أكانت أسبابا مادية أم مهنية أم نفسية أم اجتماعية ومشكلات المهاجر أثناء السفر من عدم توافر البيانات عن أسواق العمل بالخارج . ونقص الامكانيات المادية الكافية للهجرة . ومنهامشكلات المهاجر بعد السفر مثل عدم قيام جهة رسمية بالخارج برعاية وتسهيل اقامة المهاجرين . وصعوبات الحصول على عمل لمن يهاجرون . ومشكلات افتقار المهاجر للرابطة الروحية والاتصالات مع الوطن .

رابعا — مشكلات تتعلق بالانتفاع القومى بالهجرة :

أهمها عدم الاستفادة بذوى الخبرات الممتازة والطويلة من المهاجرين بما يفيد أهداف التنمية. والافتقار الى عقد اتفاقات ثنائية مع الدول المستوردة للقوى العاملة وقصور الاشراف الجيد على المبعوثين بالخارج . والافتقار الى قيام جاليات مصرية بدول المهجر .

وبالاضافة الى تشخيص مشكلات الدراسة بالمؤتمر فقد قامت برامج القادة الاداريين باعداد عدد من البحوث النظرية والميدانية التى تخدم المؤتمر ، وذلك بالاستعانة ببعض الأساتذة المتخصصين والخبراء فى هذا المجال .

مؤتمر متابعة الخدمات العامة

نالت توصيات مؤتمر تطوير أداء الخدمات العامة الذى عقدته برامج القادة الاداريين فى الفترة من ٢ يناير الى ١٠ فبراير ١٩٧٢ اهتمام اللجنة الوزارية للخدمات فأصدرت فى جلستها بتاريخ ٢١ مارس ١٩٧٢ عددا من القرارات بشأنها — سبق عرض هذه التوصيات فى عدد سابق من المجلة .

وتضمنت هذه القرارات :

توزيع توصيات المؤتمر على جميع القيادات الادارية بوزارات الخدمات .

عقد اجتماع على مستوى كل وزارة تحضره القيادات بها ورئيس برامج القادة الآداريين لتوفير الاعلام الكافى عن هذه التوصيات .

تكوين مجموعة عمل لكل وزارة تحت مسئولية وكيل الوزارة المختص لاتخاذ الاجراءات الكفيلة بتطويع هذه القرارات للتنفيذ بالوزارة .

تقوم كل وزارة بارسال نتائج التطبيق الى البرامج لدراستها والاستفادة بها فى المؤتمرات المقبلة .

عقد مؤتمر عام برئاسة السيد نائب رئيس الوزراء للخدمات والسادة وزراء الخدمات

لدراسة النتائج الخاصة بالمؤتمر واقتراحات الوزارات بالتطبيق .

ولتنفيذ هذه القرارات عقدت وزارات الشئون الاجتماعية ، والداخلية ، والتعليم العالى ، والكهرباء ، والنقل ، والمواصلات ، والتربية والتعليم ، والطيران المدنى ، اجتماعات مع القيادات العليا بها وبحضور رئيس برامج القادة الاداريين لمناقشة تطويع توصيات مؤتمر الخدمات العامة على الخدمات النوعية بها وما زالت بقية وزارات الخدمات تعقد اجتماعاتها لهذا الغرض.

كذلك شكلت فى هذه الوزارات مجموعات عمل برئاسة وكيل الوزارة المختص لدراسة توصيات المؤتمر وامكانيات تنفيذها بالوزارة وأولويات الخدمات التى توجه اليها جهود الوزارة ، والامكانيات المادية والمالية،والتعديلات التنظيمية والادارية التى يتطلبها تنفيذ هذه التوصيات .

كذلك توالى هذه الوزارات ارسال نتائج دراساتها لبرامج القادة الاداريين لتقوم هذه بتجميعها لاعداد تقرير عام يرفع الى مؤتمر المتابعة المقترح عقده حين تنتهى هذه الدراسات.

المؤتمر العربى السادس للعلوم الإدارية

قامت كل من الأمانة العامة لجامعة الدول العربية والمنظمة العربية للعلوم الادارية بتنظيم عقد المؤتمر العربى السادس للعلوم الادارية فى الفترة من ٢ — ٧ ديسمبر سنة ١٩٧٢ فى مقر الأمانة العامة بالقاهرة واشتركت فى هذا المؤتمر جميع الدول العربية الأعضاء فى الجامعة العربية وذلك عن طريق وفود رسمية تمثل الدوائر المختصة بالأمور الادارية ، هذا علاوة على حضور العديد من الهيئات والمعاهد والجامعات المستقلة والمهتمة بالعلوم الادارية فى هذه الدول .

وتميز هذا المؤتمر عن المؤتمرات السابقة بأن جدول أعماله اقتصر على بحث بندين فقط وهما :

١ — النظام المالى الموحد فى الدول العربية.

٢ — دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين فى الأجهزة الادارية بالدول العربية .

وكان خبراء الدول العربية والمنظمة قد قاموا باعداد البحوث والدراسات الخاصة بهاتين الدراستين وقد عرضت على لجان المؤتمر التى ناقشتها وأبدت الرأى فيها .

هذا وترجو المنظمة العربية للعلوم الادارية أن يكون هذا المؤتمر قد حقق أهدافه ليكون استمرارا لمؤتمرات قادمة تهدف الى توحيد النظم الادارية فى كافة الدول العربية .

* * *

الندوة العربية الأولى لإدارة المصارف

ايمانا بالدور الخلاق لقطاع المصارف فى دفع عجلة التنميـة الاقتصادية والاجتماعية للـدول العربية ، وبأهمية رفع مستوى الأداء للخدمات المصرفية ، وعمـلا على التصرف على أنمـاط الأجهزة المصرفية السائدة فى الدول العربية وعلى تحقيق تعاون وثيق بينها ، فقد دعت المنظمـة العربية للعلوم الادارية الى عقد هذا اللقـاء العربى الأول من اجل تطوير الجهـاز المصرفى العربى كى يساير التطور المصرفى الحديث .

وقد عقدت الندوة بمصرف لبنـان — بيروت بالجمهورية اللبنانية خلال الفترة من ١٣ — ٢٢ نوفمبر (تشرين الثانى) ١٩٧٢ برئاسة الأستاذ الياس سركيس حاكم مصرف لبنان رئيسا فخريا للندوة والأستاذ الدكتور أحمد نظمى عبد الحميد مستشار البنك الدولى للتجارة الخارجية والتنمية رئيسا للندوة ، وبحضور نخبة ممتازة من كبار خبراء ورجال المصارف وادارة الأعمال فى الدول العربية الآتية :

المملـكة الأردنيـة الهاشمية ، الجمهوريـة التونسية،جمهورية الجزائر الشعبية الديمقراطية، المملكة العربية السعودية ، جمهورية السودان الديمقراطية ، الجمهورية العـربية السورية ، الجمهورية العراقية ، دولة الكويت ، الجمهورية اللبنانية ، الجمهورية العربية الليبية ، جمهورية مصر العربية ، الجمهورية العربية اليمنية .

كما أسـهم كذلك فى الندوة خبراء من بعض المؤسسات العربية والهيئات العلمية العـربية والمنظمات الدولية .

وقد انبثق عن الندوة ثلاث لجان ، اختصت الأولى بالتنظيم العام للجهاز المصرفى ، والثانية بأسـاليب تنظيم ادارة العمليات المصرفيـة ، والثالثة بموضوعات التعاون العربى .

وقد تشكل مكتب لكل لجنة مكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر ، وأسندت هذه المهام لكبار رجال المصارف العربية المشتركين فى الندوة .

ووزع الأعضاء ، بناء على اختيارهم ، على لجان المؤتمر الثلاث ، وتدارست اللجان البحوث والدراسات الميدانية فى جميع الدول العربية ، فأتاحت الندوة بذلك مجالا للتعرف على النظم المصرفيـة فى العالم العربى ، وزودت المـكتبة العربية بمراجع هامة كانت تفتقر اليهـا فى هذا الشأن .

وكان فى التقاء هذا الجمـع الغفير من رجال المصارف العربية فرصة فريدة للتعارف والتقارب وتبادل الخبرات .

وانتهت الندوة باتخاذ العديد من التوصيات وأهمهـــا :

أولا — فى مجال التنظيم العام للجهاز المصرفى :

— رأت الندوة انه يمكن استحداث استخدام أدوات نقدية غير الأدوات التقليدية ، مثل اعداد خطة ائتمانية تنسجم مع خطة التنمية العامة ، ويكون دور السياسه النقدية فى مثل هذه الدول التوجيه لاعداد تلك الخطة الائتمانية والاشراف على تنفيذها ومتابعته ، عن طريق الرقابة على المصارف بحيث لا تحدث اختناقات تمويلية .

— تقييم تجـربة الاندماجات فى المصارف ، ترى الندوة أن الاندماج المصرفى الهادف الىانشاء وحدات مصرفية كبيره يزيد من مواردها،ويؤدى الى توزيع المخاطر التى تنطوى عليها عمليـات التمويل ، مما ينمى بالتالى قدرتها على تلبيـــة حاجات التنمية الاقتصادية .

ثانيا — فى مجال أساليب تنظيم ادارة العمليات المصرفيـــة :

— زيادة مشاركة المصارف التجارية فى تمويل المشروعات الانمائية .

— قيام المصارف بدراسات متكاملة لاقتصاديات المشروعـــات والتــأكد من سلامتها وقدرتهـــا على سداد التزاماتها ، وما تحققه من مزايا فى تطويـــر اقتصاديات المجتمع وامـــكان استمرار المشروعات ومراعاة ذلك عند منح الائتمان .

— ايجاد مراكز تجميع المخاطـــر فى كل بلد عربى تتلقى البيانات الخاصة بكافة التسهيلات الائتمـــانية التى تمنحها مختلف الأجهزة المـــالية لترشيد القرارات الائتمانية والحد من التوسع الائتمانى غير المرغوب فيـــه .

— تبادل الخبرات بين المصـــارف العربيـــة ومعاهد التـــدريب المصرفية العربية فى مجالات تدريب العاملين والاستفادة من البرامج المطبقة فى المصارف العربية استفادة مشتركة ، وتبادل المنح التدريبية واستقبال المتدربين .

— ايجاد معهد مصرفى عربى ، ليتولىالتدريب المتقـــدم للمستويات الادارية العليا ، وتقـــديم البرامج المتقـــدمة والمتخصصـــة على أن يلحق بالاتحاد المصرفى العربى عند انشائه .

ثالثا — فى مجال التعاون المصرفى العربى

— توصى الندوة بالعمل على التوسع فىتبادل التسهيلات الائتمانيـــة والودائع بين المصـــارف العربية التجارية ، الأمر الذى يقتضى أن تقوم المصارف المركزية بتمكين المصارف التجارية من تنفيذ التزاماتها فى مواعيدهـــا عمـــلا بالقواعد المصرفية المتعارف عليها عالميا .

— تنظيم نشاط المصارف الاجنبية العاملة فى بعض الدول العربية ، واجتناب الزيادة الكبيرة فى عددها ، ومطالبتها بتشغيل المواطنين بنســـبة معينة فى مناصب الادارة العليا .

— توصى الندوة بمعاملة الشركات العربيـــة التى يرسو عليها عطاء تنفيذ مشروعات انمائية فى الدول العربية الاخرى بمعاملة هذه الشركات معاملة الشركات الوطنية فى الدول العربية التى تنفذ فيها هذه المشروعات ، فيما يتعلق بشروط منحها التسهيلات الائتمانية وخطابات الضمان .

— توصى الندوة بانشاء اتحـــاد للمصـــارف العربية ، ووضع هذه التوصية موضع التنفيذ فى أقرب وقت ، وتدعو النـــدوة المنظمة العربيـــة للعلوم الادارية ، بالاشتراك مع لجنة من ممثلى المصارف العربية باعداد مشروع الاتحاد بعـــد استقصاء رأى المصارف المعنية تمهيدا لعرضه على جمعية تأسيسية تنتظم المصارف العربية .

استهدافا لرفـــع معـــدلات التنمية فى الدول العـــربية ، توصى الندوة أن تولى هيئات التمويل العربية اهتماما خاصا بمنح قروض للمصـــارف

الصناعية فى الدول العربية لاستثمارهـا فى المشروعات الخاصة المدروسة المتوافرة لديهـا والتى تقصر امكانياتها عن مواجهة تمويلها .

ــ توصى الندوة بالعمل على توسيع مجال التعامل فى أسهم وسندات الشركات العربية فى الاسواق المالية العربية القائمة ، والاخرى المنتظر قيامها ، والربط بين هذه الاسواق حتى تزداد القدرة الاستيعابية لها .

ــ من أهداف الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى ــ الاسهام فى تمويل المشروعات فى الدول العربية ، وتشجيع توظيف الأموال العامة والخاصة بما يكفل تطوير وتنمية الاقتصاد العربى ، وتوفير الخبرات والمعونات الفنية فى مختلف مجالات التنمية ، وتقوم الى جانب الصندوق مؤسسات أخرى للتنمية مثل صندوق التنمية الكويتى ، وصندوق التنمية فى أبو ظبى .

وتوصى الندوة دعم التعاون بين هذه المنشآت وبينها وبين المصارف المركزية ، والمصارف التجارية والمتخصصة ، كما توصى بأن ينشأ فى الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى جهاز لدراسة المشروعات بالاستعانة بالخبرات العربية المتوافرة والخبرات الأجنبية ، وأن يضع الصندوق امكانياته فى خدمة هيئات التنمية الوطنية .

ــ توصى الندوة بتدعيم المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ، وتهيب بالدول الأعضاء أن تبادر الى وضع الاتفاقية موضع التنفيذ ، وذلك عن طريق الانضمام والتصديق عليها ، أو رفع مساهمة الاعضاء المنضمين ، وتأمل الندوة أن يتسع نطاق عمل المؤسسة فى المستقبل لتشمل المخاطر التجارية ايضا ، سواء عن طريق زيادة رأس المال ، أو جعل نسبة من رأس المال فى صورة التزامات تسدد عند طلبها .

ــ توصى الندوة بدراسة مشروع المصطلحات المصرفية العربية الذى أعدته المنظمة العربية للعلوم الادارية ، والذى اعتبرته الندوة خطوة مبدئية نحو الوصول الى مصطلحات مصرفية موحدة ، وتهيب الندوة بالمصارف المركزية ، والمصارف والهيئات المالية الأخرى ، والمهيمنين بالشئون المصرفية أن تتعاون مع المنظمة الى أقصى حد لانجاز هذا العمل فى أقرب وقت ممكن .

ــ توصى الندوة بأن تتوسع المعاهد المصرفية القائمة فى الدول العربية فى قبول الدارسين من الدول العربية الاخرى ، وفى تبادل المحاضرين وبرامج التدريب ، وتدعو اللجنة الى تشجيع تبادل الزيارات بين المسئولين فى المصارف التجارية والمركزية والمتخصصة والسلطات الحكومية المشرفة على المؤسسات المالية ، والعمل على عقد ندوات متخصصة ومستمرة للمسئولين فى ادارة المصارف العربية لدراسة وحل المشاكل العملية التى تواجه تلك المصارف . وأن تتبادل المصارف والمنشآت المالية العربية النشرات والبحوث التى تصدرها .

ومما لا ريب فيه أن حسن اعداد وتنظيم الندوة الذى اضطلعت به المنظمة العربية للعلوم الادارية يعد من العوامل الرئيسية التى أسهمت فى نجاح هذه الندوة ، وتحقيقها للغايات المستهدفة .

خمسة أعوام من الجهد الخلاق والعمل الجاد البناء

تقدمها أسرة العاملين بشركة أتوبيس شرق الدلتا

للوطن والثورة الرائدة التي آمنت بها

لعلى فى لحظة اعداد هذا التقرير الذى نحاول أن نعكس فيه بالصدق والأمانة ، بالاعتزاز والفخار ، بعضا من الجهود المتميزة والعمل البناء الذين أمكن تحقيقهما فى وحدتنا الاقتصادية خلال خمس سنوات من خلال الفهم الواعى والناضج لمتطلبات المرحلة ومن خلال التعاون الصادق والتفاعل الايجابى بين جميع أفراد الأسرة على مختلف مستوياتهم الوظيفية فى كافة مراكز المسئولية .

لعلى فى هذه اللحظة أعود بذاكرتى الى فترة تقارب ست سنوات حيثما شرفت بتعيينى رئيسا لمجلس ادارة الشركة فى أبريل ١٩٦٧ ، تلك اللحظة التى كانت تمثل بالنسبة لى قلقا بالغا لما كان يتردد فى الأوساط المعنية فى قطاع النقل حول نوعية الامكانيات البشرية المتاحة لهذا المرفق وحول التخلف الذى كان يعترى نظم العمل به .

لقد أثبتت المراحل الأولى من الممارسة الفعلية للعمل فى هذه الشركة عكس ذلك تماما ، اثبتت سطحية هذا التقييم ومنافاته لطبيعة الأمور ، حيث تكشفت جهود أبناء هذه الشركة المخلصين تحت قيادة الأخ والزميل المهندس حسن مراد ، سلفى فى ادارة هذه الشركة ، تلك الجهود التى أمكن من خلالها تغيير تلك الصورة القاتمة التى كانت تسيطر على الكثيرين من المسئولين فى قطاعات الدولة المختلفة وبعض مراكز المسئولية بها ، كما أمكن من خلالها وضع حد لبعض نواحى القصور والانحرافات التى كانت تشوه جهود أبناء الشركة من المخلصين .

هذا الى جانب حقيقة هامة تكشفت لى وبسرعة مذهلة من خلال الاتصال المباشر بالعديد من زملائى العاملين فى مواقع العمل المختلفة ومن خلال ممارسة العمل جنبا الى جنب معهم على الطبيعة تلك الحقيقة التى اعتز بها ايما اعتزاز وأعزو اليها ما أمكن للشركة من انجازات وتطور خلال الخمس سنوات موضوع هذا التقرير الا وهى كفاءة هؤلاء الزملاء واخلاصهم للعمل وتفانيهم فى سبيل أدائه وفى سبيل رفع كفاءته وشعورهم الجاد والصادق بالانتماء الى الفريق ، ذلك الشعور الذى لم يكن من الممكن اكتشافه الا من خلال التلاحم الحقيقى مع كل فرد منهم ومن خلال ازالة كافة الحواجز والعوازل بين الجهاز الادارى بالشركة وبين القاعدة العمالية العريضة ومن خلال تحقيق نظرية المشاركة فى الادارة سلوكا ومضمونا بين القيادات السياسية والنقابية والتنفيذية .

تبخرت تلك الأسطورة — أسطورة الشركة المستعصية — وحلت محلها صورة مشرقة — صورة الشركة الجادة المؤمنة بمواثيق الثورة وقياداتها ومبادئها وقيمها ، الواعية بالمناخ السياسى والاجتماعى والاقتصادى الذى تعمل من خلاله ، المصرة على الأخذ بالأسلوب العلمى منهاجا للتطور وبأسس الاشتراكية سلوكا نحو تحقيق أهداف هذا المجتمع .

ان واجب الأمانة يقتضينى أن أقرر هذه الحقيقة اعترافا منى بالجميل الذى أحاطتنى به وزملائى أعضاء مجلس الادارة ، القاعدة العمالية العريضة المؤمنة وبممثلى التنظيمات السياسية والنقابية وممثلى القاعدة فى مجلس الادارة وقاعدة العمل التنفيذى على مختلف المستويات الاشرافية منذ اللحظة الأولى لتولى مسئولية الادارة فى وحدتنا الاقتصادية ، حيث أن أى نجاح تحقق سواء كان لى شرف المشاركة فيه أو توجيهه انما يعزى بالدرجة الأولى الى عزيمتهم جميعا واصرارهم على النجاح وتقبلهم لتغيير الأسلوب طريقا للتطور والتقدم .

ولعل سمة التخلف ، التى كانت تسيطر على تقييم الكثير من المسئولين لهذه الشركة والمشار اليها فى صدر هذه المقدمة ظاهرة طبيعية لازمت مرافق النقل فى كثير من تجارب الدول النامية فى مستهل مراحل النمو لمجموعة من الأسباب التى تعزى الى طبيعة اقتصاديات هذه الدول والى طبيعة مراحل النمو الأولى للمجتمعات التى يتم التركيز فيها على النماء الصناعى والزراعى افقيا ورأسيا باعتبار هذين القطاعين اكثر القطاعات تأثيرا على زيادة الناتج القومى ، فى الوقت الذى تتخلف فيه الخدمات فى هذه المراحل حتى تصل هذه المجتمعات الى مرحلة الانطلاق حيث يبدأ الاهتمام بتوفير وتدعيم الخدمات جنبا الى جنب مع اطلاق طاقات الانتاج .

على أن شركة أوتوبيس شرق الدلتا قد تمكنت خلال خمس سنوات ورغم المحددات المناخية المشار اليها ورغم الضغوط الاقتصادية التى خلفتها ظروف النكسة ومراحل الصمود واعادة بناء القوات المسلحة وخلال معارك الاستنزاف والاعداد للمعركة والمواجهة الشاملة مع العدو من أن تسجل بمزيد من الفخار تطورا جذريا فى أساليب العمل وتخطيط عمليات التشغيل ومتابعتها وتجاوز الأهداف الموضوعة لها ضمن اطار الأهداف القومية ، نتيجة لأخذها بزمام المبادأة فى تطويع العلوم الادارية الحديثة لتحقيق أهداف الوحدة الاقتصادية وخدمة جماهير المستفيدين بخدمة المرفق . وقد سلكت الشركة من خلال المشاركة الادارية الواعية فى الادارة وديمقراطيتها سلوكا يستند فى أساسه الى مجموعة المقومات الادارية العلمية تتلخص بصفة عامة فيما يلى :

١ — الفهم الدقيق لأهداف الوحدة الاقتصادية ضمن الخطة القومية الشاملة .

٢ — الفهم الواعى الدقيق للمؤثرات المناخية والمحددات التى ترسم اطار هذه المؤثرات .

٣ — رسم السياسة الادارية للمنشأة من خلال هذا المفهوم ومن خلال اتخاذ مدخل النظم (Systems Approach) كأساس لتحقيق مزيد من التكامل والتعاون بين أهداف الأنشطة الفرعية سبيلا لتحقيق الأهداف الرئيسية للوحدة الاقتصادية ككل .

٤ — اعادة تنظيم الشركة بالأسلوب الذى يحقق أفضل سبل الاتصال والتكامل ويخلق الفرصة الملائمة لمزيد من تفويض السلطات ومزيد من اطلاق حرية الحركة ونقل زمام المبادرة الى مختلف المستويات الادارية .

٥ — الأخذ بالتخطيط المستمر فى الأجلين القصير والطويل أسلوبا لخلق بعد جديد لعملية اتخاذ القرارات مع استناد هذا التخطيط فى كافة مراحله الى بحوث فنية واقتصادية وادارية علمية وميدانية

تتعاون فيها الأجهزة المختصة بالشركة مع المؤسسات العلمية المختلفة فى الجامعات والمعاهد وبيوت الخبرة المتخصصة ، تأكيدا وايمانا بالتوجيهات التى نصت عليها مواثيق الثورة من تطويع البحوث العلمية نحو مشاكل القطاع العام .

٦ ـ الأخذ بالتدريب المستمر فنيا واداريا وسياسيا منهاجا لرفع كفاءة الفرد وتأهيله لتقبل مسئولية العمل المسند اليه بمزيد من الثقة ومزيد من وضوح الرؤيا .

٧ ـ تحقيق مزيد من الالتحام والتعاون بين قيادات العمل السياسية والنقابية والتنفيذية فى سبيل تحقيق أكبر قدر من الفعالية لمشاركة العاملين فى الادارة وتحقيق الديمقراطية الادارية مفهوما ومضمونا وسلوكا .

٨ ـ اطلاق الحوافز بين مجموعة العاملين كأسلوب لاطلاق طاقاتهم وحثهم على الابداع والخلق تمشيا مع توجيهات الميثاق وبيان ٣٠ مارس وبرنامج العمل الوطنى .

٩ ـ ادخال استخدامات الحاسب الالكترونى سبيلا لحل المواقف متعددة المتغيرات .

١٠ ـ الاعتماد على الحلول الذاتية كأسلوب للحد من احتياجات المرفق من العملات الصعبة اسهاما من الشركة فى تخفيف حدة متطلبات وحدات القطاع العام من النقد الأجنبى وما يمثله هذا من عبء على ميزان مدفوعات الدولة ، وذلك بتنظيم وتحفيز تصنيع قطع الغيار محليا .

تأسيسا على كل هذا ـ فان شركة النيل العامة لأتوبيس شرق الدلتا تمكنت خلال السنوات الخمس الماضية من تحقيق العديد من الانجازات المشرفة التى استحقت من أجلها أن تفوز بجائزة الدولة للوحدات الاقتصادية (كأساس الانتاج) خمس سنوات متتالية عن قطاع نقل الركاب بالأقاليم . على أن هذا لا يعنى بحال من الأحوال اختفاء السلبيات أو الوصول الى المستوى اللائق الذى ننشده جميعا لمرفقنا العزيز فما زال الطريق طويلا وشاقا وما زال هناك عديد من العقبات والصعاب وزوايا التغيير والتعديل التى نهدف جميعا بالصبر والعلم والايمان على تجاوزها واحداثها **تجاوبا مع القيم والمفاهيم والعقائد التى أرسى قواعدها قائد ثورتنا الاشتراكية وباعث نهضتنا الحديثة الزعيم الخالد جمال عبد الناصر والتى عقد زميل كفاحه ونضاله الرئيس محمد أنور السادات العزم باصرار على السير بمقتضاها قدما نحو التحرير والنصر ونحو تحقيق أهداف ما بعد النصر .**

ونسوق على سبيل المثال لا الحصر بعض الانجازات التى تحققت خلال هذه الفترة من عمر الشركة :

أولا : التخطيط العلمى المتكامل للقضاء على أبرز مشاكل التشغيل والحد من الأعطال وقد تحددت خطوطه العريضة فيما يلى :

١ ـ تدعيم جهاز الشركة بالعديد من المثقفين والمؤهلين من ذوى التخصصات الادارية والفنية القادرة على أحداث التطوير .

٢ ـ تعميق جذور التعاون مع الهيئات والمؤسسات العلمية والجامعات ومراكز البحوث وبيوت الخبرة الاستشارية تحقيقا لمبدأ تطويع البحث العلمى لحل مشاكل القطاع العام .

٣ ـ تخطيط برامج الصيانة والانتاج بالورش الرئيسية والفرعية وتحديد أنماط الأداء ومعدلاته، وأنماط التكاليف لمختلف العمليات .

٤ ـ الربط بين معدلات الأداء والتكاليف وتخطيط حوافز الانتاج .

٥ ـ تحديد الفترات النمطية للتقاطرات على

الخطوط المختلفة المكونة لشبكات الشركة الرئيسية والفرعية واستغلال فترات الركود فى تنفيذ خطة الصيانة الوقائية لوحدات النقل المكونة لأسطول الشركة وتنفيذ برامج التفتيش الدورى عليها .

٦ ــ اعادة تخطيط شبكات الخطوط والحد من الازدواجات على أساس من الدراسات الميدانية والاحصائية لمعدلات الكثافة السكانية ومعدلات نمو الطلب على خدمة النقل وتطورها مع تزايد معدلات دخول الأفراد ومع ظروف التحول الاقتصادى والاجتماعى وذلك بهدف تحقيق الاستخدام الأمثل للامكانيات المتاحة للشركة من السيارات ورفع كفاءة استخدام أسطولها الثابتة .

٧ ــ اعداد خطة متكاملة للقوى العاملة فى الأجل الطويل تنسيقا مع مستقبل شبكة الخطوط والتوسعات المرتقبة فى حجم الخدمة وحجم الاستثمارات المرتبطة بها والربط بين هذه الخطة وما يتوقع انجازه من رفع لمستوى أداء الفرد وتطويره فى أساليب العمل .

ثانيا : ديمقراطية الادارة واشراك القيادات السياسية والنقابية والعمالية فى الادارة : فقد كان للفهم الواعى والصادق لهذا المفهوم الادارى الخلاق أكبر الأثر فى خلق المناخ الصحى للعمل وحفز العاملين على تعميق تطلعاتهم وآمالهم فى احداث التغيير والتطوير واتجاهها ولعل أبرز صور هذا التعاون والتكاتف المثمر بين القيادات التنفيذية والقاعدة العمالية ممثلة فى قيادتها السياسية والنقابية مايلى :

١ ــ الايمان المطلق بمبدأ جماعية القيادة وخلق روح التفاهم والثقة والاحترام المتبادل لوجهات النظر والاستقرار بين أفراد الأسرة الواحدة ، يحدوهم أمل واحد مشترك ، الانطلاق نحو تحقيق الهدف .

٢ ــ الاطاحة بكافة الحوافز المصطنعة بين القاعدة والادارة وانفساح وقت الادارة لدراسة مشاكل العمل والعاملين .

٣ ــ اتاحة الفرصة للنقد الصريح والبناء بلا حدود .

٤ ــ مراعاة العدالة المطلقة فى ادارة شئون العمل والعاملين دون اغفال العوامل الانسانية ودون المساس بالصالح العام .

٥ ــ تعزيز الايمان لدى العاملين وممثليهم فى مجلس الادارة وقيادات تنظيماتهم السياسية والنقابية والانتاجية بأن هذا التمثيل تكليف يتطلب عملا مخلصا ، جدا ، شاقا وهادفا وليس تشريفا يرتب حقوقا غير مشروعة لطبقة أو فئة مميزة .

ثالثا : التدريب بهدف رفع الكفاءة الانتاجية :

ايمانا بالدور الأساسى الذى يلعبه التدريب كوسيلة ايجابية لرفع مستوى كفاءة الفرد وتحسين مستوى أدائه فنيا واداريا كخطوة على طريق رفع كفاءة الأداء فى المنشأة ككل ، وايمانا بأهمية التدريب السياسى كأداة لخلق مزيد من الوعى بالمفاهيم الاشتراكية وبالأهداف السياسية والاجتماعية للتطبيق وتحقيق مزيد من وضوح الرؤيا لقاعدة العاملين العريضة والتركيز على ايضاح مفهوم السلوك الاشتراكى للقيادات التنفيذية والسياسية والنقابية ، فقد كان اهتمام الادارة منصبا على تخطيط برامج التدريب بها وفق السياسات التى تحكمها الملامح التالية :

١ ــ أن التشغيل الكامل والقضاء على التكلفة الاجتماعية للتطبيق المتمثلة فى فائض العمالة غير الماهرة بمتطلبات توجيه العاملين نحو خلق مهارات لم تكن متاحة لهم أصلا بهدف الحد من هذا الفائض .

٢ ــ أن تدريب العاملين الجدد قبل تسلمهم لأعمالهم بالمنشأة أو فور تسليمهم له لها وتعريفهم بالخطوط العريضة لأغراض وأهداف المنشأة ضمن الاطار العام لأهداف قطاع النقل ، كفيل بأن يرفع من درجة اهتمامهم بالعمل وتفهمهم لأهدافه ويزيد من عمق شعورهم بالانتماء الى فريق العاملين بالشركة .

٣ ــ ان ارتفاع الوعى التدريبى بين العمال وايمانهم بعائده يخلق مناخا مناسبا للقضاء على المعوقات التى تواجه العمل ومناخا مناسبا لاحداث التطوير والتغيير فى أساليب العمل .

٤ ــ أن سرعة التغيير علميا وتكنولوجيا سمة من سمات العصر الحديث تتطلب استمرارا تدريب العاملين وتوعيتهم بمختلف نواحى التقدم والتطور .

٥ ــ أن تنمية المهارات السلوكية لدى العاملين وقياداتهم والنهوض بمستوى العلاقات الانسانية داخل المنشأة وبين العاملين بها وجمهور المستفيدين من خدماتها مطلب عادل يحقق سموا فى مستوى ومفهوم الأداء فى مرفق ينتج خدمة حيوية لجماهير الشعب .

رابعا : تكريم شرف العمل وقيمه بتقدير العاملين الملتزمين :

تقديرا من ادارة الشركة لأهمية العامل الانسانى كعنصر مؤثر على معنويات العاملين واعترافا منها بالانجازات الرائعة والفضل الكبير لمجموعة العاملين بها من ذوى الخبرة الذين أمضوا فى خدمة قطاع النقل اكثر من خمسة وعشرين عاما سواء منهم من احيلوا الى التقاعد أو من زالوا يعملون بخدمة الشركة ــ والعمال المثاليين من ابنائها الرابضين على خط النار ــ ودعما لروح الفريق ولشعور الفرد بالانتماء لأسرة الشركة .

فقد استحدثت الشركة نظاما لمكافاة العاملين بها وكانوا روادا فى مجال خدمة النقل البرى فى ظل القسر والقهر اللذين كانا يمارسان بمعرفة بعض الملتزمين واستطاعوا بصبرهم وايمانهم أن يستمروا فى اداء واجبهم ونقل خبرتهم لزملائهم بعد تاميم هذه المرافق ضاربين بذلك مثلا رائعا للاصرار على خدمة وطنهم فى هذا المجال الحيوى فاستحقوا من اجل ذلك تكريم الشركة التى تتشرف بانتمائهم اليها .. فقامت بتكريمهم بمنحهم بعض الجوائز النقدية الرمزية الى جانب وسام الخدمة الممتازة مما كان له ابلغ الأثر فى دعم الروح الأسرية ودعم الاحساس بالارتباط والانتماء من العاملين بالشركة .

ولا شك أن النتائج الباهرة التى تحققت نتيجة لايمان واخلاص وجهد العاملين والتى يعكسها هذا التقرير خير حافز لنا جميعا على الاستمرار فى تطبيق هذه السياسات التى وصلت بالمرفق الى تحقيق هذه الانجازات وحافزا لهم جميعها على تدارك مواقع القصور وازالة الاختناقات وصولا بالمرفق الى الغاية التى نصبو اليها جميعا وهى الوصول الى الاستخدام الأمثل الكامل لجميع عناصر الانتاج المتاحة لنا حتى يمكن لأسرة الشركة أن تفخر بوصولها الى انجاز مستهدفاتها فى اطار الخطة العامة للاقتصاد القومى .

ولا يفوتنا فى هذه المناسبة ونحن ندلل على مدى النجاح الذى وصلنا اليه من أن نتوجه بخالص الشكر والتقدير الى الأجهزة التنفيذية والسياسية والنقابية والتى عاونت بتوجيهاتها وارشاداتها وجهودها الصادقة فى تحقيق المناخ المناسب الذى ساعد على وصولنا الى هذه الصورة المشرفة .

تحية خالصة لجميع العاملين فى حقل النقل ودعاء لهم بدوام التقدم والازدهار .

ووقفة اجلال واكبار لزملائنا الذين استشهدوا خلال المعارك المتوالية فى مناطق سيناء والقنال .. أسكنهم الله العلى القدير جنات الخالدين .

تحية وتقديرا لاخواننا وزملائنا من أسرة الشركة الرابضين على خط النار فى المواجهة مع العدو ..

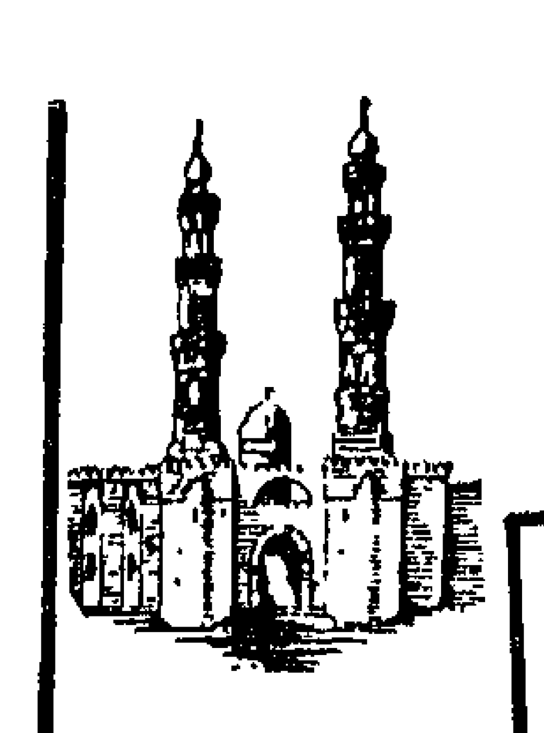
تحية عند الله طيبة مباركة لجميع الزملاء الذين شدوا على يدى معاونين مساهمين فى انجاح هذا المرفق .

والله الموفق دائما ..

رئيس مجلس الادارة

مهندس : سمير فهمى أمين

بنك القاهرة



الحائز على كأس الإنتاج
للعام الثاني على التوالي ٦٩، ٧٠

يقدم لعملائه الخدمات المصرفية الآتية :

دفتر الحساب الشخصي

يتيح لك الإيداع والسحب فورًا
من جميع فروع البنك بدون مصاريف
وبفائدة ٣½٪ سنويًا

دفتر التوفير

يقبل الودائع بدون حد أدنى
وبفائدة ٣½٪ سنويًا

الخدمة المسائية

بفرع البنك ٢٠ ش. طلعت حرب بالقاهرة - جسيس/٢٦ يوليو
شبرا - المعمورة "صيفًا" - أسوان - سوق ناصر من ٥ - ٧ مساءً شتاءً
ومن ٦ - ٨ مساءً صيفًا .. ماعدا يومي الأحد والخميس والعطلات الرسمية.
وفروع : كتراكت - شيراتون - ميناء القاهرة الجوي ٢٤ ساعة يوميًا

أوراق اليانصيب

يشرف البنك على عمليات
إصدار اليانصيب وصرف
الجوائز من جميع فروعه .

الخزائن الحديدية

بإيجار زهيد

الإدارة العامة : ٢٢ شارع عدلي / القاهرة .

"العلاقات العامة"

شركة النصر للملابس والمنسوجات

ع.م.ع تلغرافيا : موجاكابو

تقدم أحدث مبتكرات

فصل الشتاء

- قمصان صوف رجالي
- بلوزة صوف حريمي
- أقمشة لتراقيرا (جاكارد)
- ملابس داخلية وخارجية



تباع المنتجات بجميع المحلات الكبرى
وبمعارض الشركة :
بالإسكندرية ١٥ طريق الحرية وبالقاهرة ١١٦ شارع محمد فريد

الاشتراكات

الاشتراك السنوى عن اربعة اعداد

- داخل جمهورية مصر العربية جنيه مصرى واحد .
- خارج جمهورية مصر العربية ٣٫٨٥ دولار ، أو جنيه استرلينى و١٢ شلنا شاملا مصاريف البريد وتدفع الاشتراكات فى الحساب الجارى للمجلة رقم ١٢٠١٢ بنك القاهرة الفرع الرئيسى ١٩ شارع عدلى بالقاهرة .

الاعلانات

الاعلانات يتفق عليها مع « مؤسسة دار التحرير للطبع والنشر — شركة الاعلانات المصرية » صاحبة امتياز الاعلان بالمجلة .

٥ شارع نجيب الريحانى

تليفون ٧٦٧٠٠ القاهرة

١ شارع أحمد عبد السلام

تليفون ٢٧٣٦٦ الاسكندرية

المراسلات

مجلة « الادارة »

٢ شارع الشواربى — القاهرة

تليفون ٥٧١٧٥ / ٥٩٥٧٥

مطابع الأهرام التجارية

رقم الايداع بدار الكتب
١٩٦٩/١١

MANAGEMENT

QUARTERLY REVIEW

FEDERATION OF MANAGEMENT DEVELOPMENT ASSOCIATIONS

Volume V
Number 3
JAN. 1973